

Transição demográfica e situação fiscal das 27 unidades federativas:

Oportunidades para melhorar a
qualidade da educação brasileira




**Profissão
Docente**

*movimento
pela valorização
dos professores*





Transição demográfica e situação fiscal das 27 unidades federativas: oportunidades para melhorar a qualidade da educação brasileira

Pesquisadores responsáveis

Bernardo Patta Schettini

Herton Ellery Araujo

Paulo Tafner

Rogério Nagamine Costanzi

Agosto de **2025**

Ficha técnica

Realização

Movimento Profissão Docente

Coordenador-geral

Haroldo Rocha

Coordenador-executivo

Caetano Siqueira

Líder de desenvolvimento profissional docente

Maria Cecília Gomes Pereira

Elaboração do estudo

Economia Empresarial Consultores Associados

Pesquisadores

Bernardo Patta Schettini

Herton Ellery Araujo

Paulo Tafner

Rogério Nagamine Costanzi

Assistentes de pesquisa

Alex Felipe Rodrigues Lima

Flavio F. Ferreira

Elaboração da síntese do estudo

Vinicius Gonzalez Bueno

Revisão técnica

Maria Cecília Gomes Pereira

Revisão de língua portuguesa

Fábio Fujita

Diagramação

Estúdio Arandu

Sumário executivo

O Brasil vive uma transição demográfica decisiva para superar o desafio da baixa qualidade da educação básica. A redução na taxa de fecundidade desde a década de 1960 de 6,28 filhos por mulher para 1,55 em 2022 (IBGE, 2025) já começa a refletir na queda de matrículas. Contudo, esse fenômeno não ocorre de forma homogênea: diferentes estados e regiões serão afetados de maneiras distintas, exigindo planejamento sob medida para cada rede.

Entre 2010 e 2022, as redes públicas de ensino estaduais perderam 26,2% das matrículas, e a projeção para os próximos dez anos é de uma nova redução de 24,9%. Esse movimento cria uma oportunidade histórica para reorganizar a oferta educacional com foco na qualidade, sobretudo com a expansão da educação em tempo integral, que apresenta evidências de maior impacto no aumento da aprendizagem dos estudantes (Rosa et al., 2022; Quintão; Cruz; Costa, 2024, Salomão; Menezes-Filho, 2024).

Ao mesmo tempo, o quadro de professores está envelhecendo rapidamente. Em 2023, 17,8% dos docentes efetivos em regência de classe das redes estaduais já haviam adquirido direito à aposentadoria (57.353 professores), e 57,5% poderão se aposentar até 2034 (185.245 professores).

¹O STF declarou constitucional o dispositivo da Reforma Administrativa de 1998 (Emenda Constitucional 19/1998), aprovada pelo Congresso Nacional, que suprimiu da Constituição Federal a obrigação de que a União, os estados e os municípios instituíam, em seus respectivos âmbitos, um regime jurídico único (RJU) de contratação de servidores públicos da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. O texto permite que os entes federativos contratem servidores pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sem a obrigação de que as relações de trabalho de seus funcionários sejam regidas unicamente por leis específicas (estatutos).



A combinação entre a redução do número de estudantes e a saída programada de professores viabiliza uma reposição qualificada da força de trabalho docente — com impacto direto na aprendizagem dos alunos, uma vez que os professores são o fator intraescolar que mais impacta a aprendizagem dos estudantes (Aaronson; Barrow; Sander, 2007; Chetty; Friedman; Rockoff, 2014a; 2014b; Béteille; Evans, 2018, Sanders; Rivers, 1996; Abrucio; Fernandes, 2024).

As redes terão uma oportunidade de recrutar e selecionar os melhores professores com seleções que avaliem não só o que ensinar, mas como ensinar, por meio de adoção da prova prática e realização de concursos menores e frequentes com base no planejamento da força de trabalho e com responsabilidade fiscal, a partir de uma combinação entre professores efetivos, temporários e celetistas (julgamento do STF ADI 2.135)¹.

Com a transição demográfica e a queda de matrículas, é central que as redes realizem planejamento da força de trabalho docente, para dimensionar a quantidade de professores necessária para assegurar a oferta educacional com sustentabilidade fiscal. Nesse cenário de queda de matrículas já nos próximos dez anos e considerando que professores efetivos ficam por trinta anos ou mais no serviço público, será necessário recorrer a contratações por tempo determinado e celetistas. Uma boa combinação entre os diferentes modelos de contratação, sem precarização, é imprescindível para garantia da qualidade da oferta educacional.

A situação fiscal e dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos 26 estados e do Distrito Federal exige planejamento e responsabilidade fiscal para avançar na melhoria da qualidade da educação e aprimorar as carreiras do magistério. Em 2023, as despesas com pessoal de seis estados estavam acima do limite prudencial da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal). Acima desse limite, não é possível aumentar as despesas de pessoal. No mesmo ano, 92% dos estados gastavam acima de 70% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

(FUNDEB) com pagamento de remuneração do magistério, sobrando poucos recursos para outras despesas da educação e investimentos.

Quando se comparam as despesas com ativos e inativos, a situação fica mais crítica. A maioria dos estados brasileiros gasta mais com professores inativos (aposentados e pensionistas) do que com professores na ativa que estão em sala de aula. A partir de dados coletados nos portais de transparência para um conjunto de estados (que reúnem 63% dos vínculos ativos dos RPPS, 63,8% dos aposentados e 18,8% dos pensionistas), estimou-se que os professores da educação básica representam cerca de 31,4% dos vínculos e 24,8% dos gastos com pessoal ativo dos estados. Entre os aposentados, a participação estimada nos vínculos é de 45,3%, e nas despesas, de 34,7%. No caso das pensões, as participações estimadas dos professores entre os instituidores e no gasto total são, respectivamente, de 24,5% e 14%.

Os RPPS de 85% dos estados eram deficitários em 2022. Desde novembro de 2019, a maioria dos estados reformou seu RPPS visando conter o crescimento das despesas e do déficit. Essas reformas foram heterogêneas, mas tiveram uma nítida direção de aumento da idade de aposentadoria e incremento na arrecadação previdenciária. O trabalho descreve as novas condições de aposentadoria dos professores da educação básica — incluindo as regras de transição, que ditarão o ritmo das aposentadorias pelos próximos dez ou vinte anos, a depender do regime e do ente federativo ao qual o professor esteja vinculado.

Os estados conseguiram conter as despesas com pessoal ativo a partir de 2015, mas os gastos com previdência continuaram a crescer acima da inflação. Entre as medidas adotadas pela União para estimular os ajustes fiscais dos estados, destacam-se o novo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (novo PAF), o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Parte do aumento da contratação de professores temporários se deve a vedações de aumento de despesa de pessoal por parte dos programas de ajuste fiscal patrocinados pela União.



Estados em situação fiscal mais crítica tendem a ter maiores restrições de contratação de efetivos, considerando o custo de um professor efetivo e de um temporário, seja em termos de remuneração, seja em termos de custo previdenciário. Os professores efetivos estão vinculados ao RPPS dos estados, e os temporários, ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Neste estudo, estimou-se o custo de um professor efetivo desde a contratação até o fim do vínculo para demonstrar que os encargos para o RPPS não esgotam o custo previdenciário que um docente representa para o governo do estado, sobretudo quando sujeito a regras mais brandas do que as previstas na Emenda no 103, de 2019, para os novos estatutários. De fato, os professores efetivos em atividade são mais caros do que os temporários não apenas porque apresentam rendimentos mais elevados, mas também porque o custo previdenciário se revela mais alto quando o déficit atuarial gerado é somado às contribuições patronais para o RPPS.

Este estudo aponta oportunidades para o planejamento de curto, médio e longo prazos para o alcance de objetivos estratégicos educacionais para o desenvolvimento do país, por meio de políticas voltadas a:

- **Ampliar** de forma contínua os níveis de aprendizagem dos estudantes;
- **Qualificar** os processos de recrutamento e seleção de professores;
- **Otimizar e qualificar** continuamente o quadro de professores do estado;
- **Reestruturar** a carreira docente visando à valorização e à profissionalização;
- **Qualificar** o gasto público com sustentabilidade fiscal.

Sumário

1. Introdução	9
2. Transição Demográfica e queda de matrículas	12
3. Transição Demográfica e aposentadorias	19
4. Reposição necessária de professores .	35
5. Formas de Contratação para repor professores.	41
5.1. Comparação média de custos entre professores temporários e efetivos do Brasil e por UF: custo corrente e custo desde a contratação até o fim do vínculo.	47

6. Melhorar a Carreira Docente com responsabilidade fiscal, considerando as despesas com ativos e invativos, e os impactos das regras previdenciárias . .	58
7. Conclusão	70
8. Referências.	73
9. Anexos.	77
9.1. Estrutura remuneratória das carreiras do magistério estadual em 2023. .	78
9.2. Encargos do RPPS sobre a folha de pagamento dos professores efetivos. .	82
9.3. Modelo para cálculo do custo financeiro para os estados dos professores efetivos desde a contratação até o fim do vínculo .	88
9.4. Histórico de programas de ajuste fiscal .	100



1

Introdução



Este estudo foi elaborado com o objetivo de subsidiar o planejamento e as decisões dos Executivos estaduais sobre como melhorar a seleção de professores e as carreiras docentes com responsabilidade fiscal, visando promover a melhoria da aprendizagem de todos os estudantes considerando os limites orçamentários dos governos estaduais.

Com a transição demográfica, há uma oportunidade para melhorar a forma de selecionar professores e a carreira docente com responsabilidade fiscal. Este estudo traz uma série de análises com dados sobre o Brasil como um todo e as 27 unidades federativas para subsidiar decisões estratégicas que possam tornar a carreira docente mais atrativa e com incentivos alinhados à melhoria da aprendizagem dos estudantes.

Para isso, o estudo aborda os seguintes temas:

- **Transição demográfica e queda de matrículas.** Com a transição demográfica no Brasil, há uma tendência de queda de matrículas no país como um todo, com variações significativas entre os estados, podendo haver, em alguns casos específicos, uma projeção de aumento da quantidade de estudantes. Essa mudança gera oportunidades significativas para a melhoria da qualidade da educação, tais como a ampliação de matrículas em tempo integral e um maior espaço fiscal para valorizar a carreira docente.
- **Transição demográfica e aposentadorias.** Projeções de aposentadorias são apresentadas com o intuito de apoiar estados no dimensionamento da força de trabalho necessária. Além disso, são apresentadas as regras de aposentadoria nos diferentes estados, que influenciam o seu espaço fiscal — regras mais restritivas tendem a favorecer uma maior disponibilidade para investir nos professores ativos, enquanto regras mais brandas tendem a aumentar as despesas com servidores inativos e, por consequência, reduzir os recursos disponíveis para melhorar a carreira de servidores ativos. Com as mudanças demográficas em curso no Brasil, há uma oportunidade para selecionar os melhores professores para a rede, por exemplo, com concursos menores e frequentes, e processos seletivos com melhores instrumentos de mensuração das competências mais críticas para a carreira docente, com uma combinação de provas objetivas, dissertativas e práticas.

- **Reposição necessária de professores.** A partir de diversos fatores como projeções de aposentadoria, evolução das matrículas, proporção de professores efetivos em cada estado e quantidade de estudantes por professor, foram estimados quantos professores precisariam ser contratados para substituir os professores que se aposentarem em cada estado.
- **Formas de contratação para repor professores.** Nesta seção, são apresentadas quais são as possibilidades de contratação para repor professores, indicando potenciais consequências das diferentes formas de contratação (entre efetivos, temporários e celetistas).
- **Melhorar a carreira docente com responsabilidade fiscal,** considerando as despesas com ativos e inativos e os impactos das regras previdenciárias. Nesta seção, são apresentados indicadores sobre a situação fiscal dos estados (como despesas com pessoal como percentual da receita corrente líquida), que são centrais para entender como melhorar a carreira docente considerando as restrições financeiras. Além disso, são apresentadas análises sobre a situação dos RPPS dos estados e despesas com servidores ativos e inativos.

O estudo aponta oportunidades para o planejamento de curto, médio e longo prazos para o alcance de objetivos estratégicos educacionais para o desenvolvimento do país. O Brasil avançou na universalização do acesso à educação básica pública, mas tem uma dívida grande com a qualidade do ensino. A transição demográfica traz novos desafios e, ao mesmo tempo, uma oportunidade para termos uma educação de qualidade com a implementação de políticas efetivas que garantam o direito à aprendizagem.

A young girl with dark skin, wearing glasses and having her hair in braids, is smiling and looking back over her shoulder. She is sitting at a desk in a classroom, holding a pen. A black bag with white patterns is on the desk next to her. The background shows other students and classroom furniture.

2

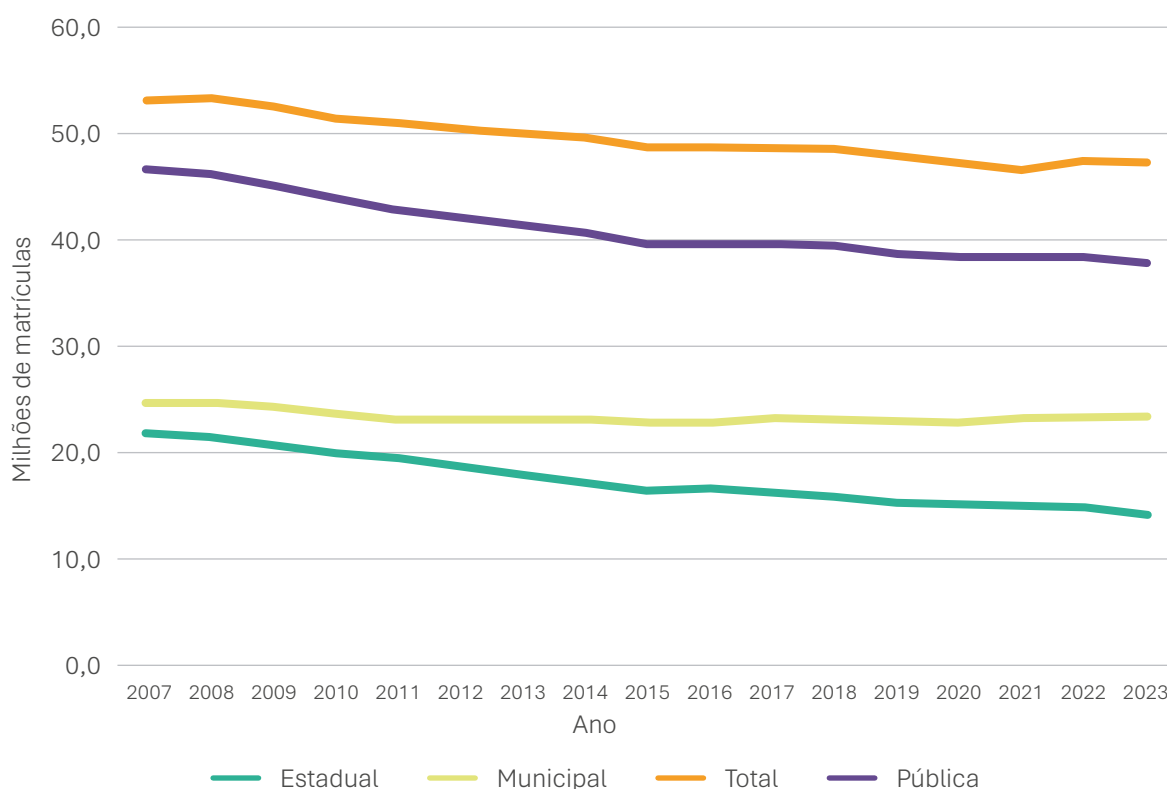
Transição Demográfica

e queda de matrículas

O Brasil nas últimas décadas vem passando por uma transição demográfica acelerada, com queda de matrículas observada na maior parte das unidades federativas e variações significativas entre elas, havendo poucos casos de estados com projeção de aumento na quantidade de estudantes nos próximos anos.

Nas redes estaduais, houve uma queda de matrículas de 35,3% entre 2007 e 2023 — de cerca de 21,9 milhões de matrículas em 2007 para cerca de 14,2 milhões em 2023. No mesmo período, houve uma queda significativamente menor nas redes municipais, de 4,9% nas matrículas, efeito da municipalização — à medida que escolas que antes eram gerenciadas pelos governos estaduais passam a ser geridas por governos municipais, os estados tendem a observar uma queda mais acentuada de matrículas do que os municípios. Essa tendência pode ser observada no Gráfico 1.

Gráfico 1 — Evolução das matrículas da educação básica no Brasil (2007-2023)

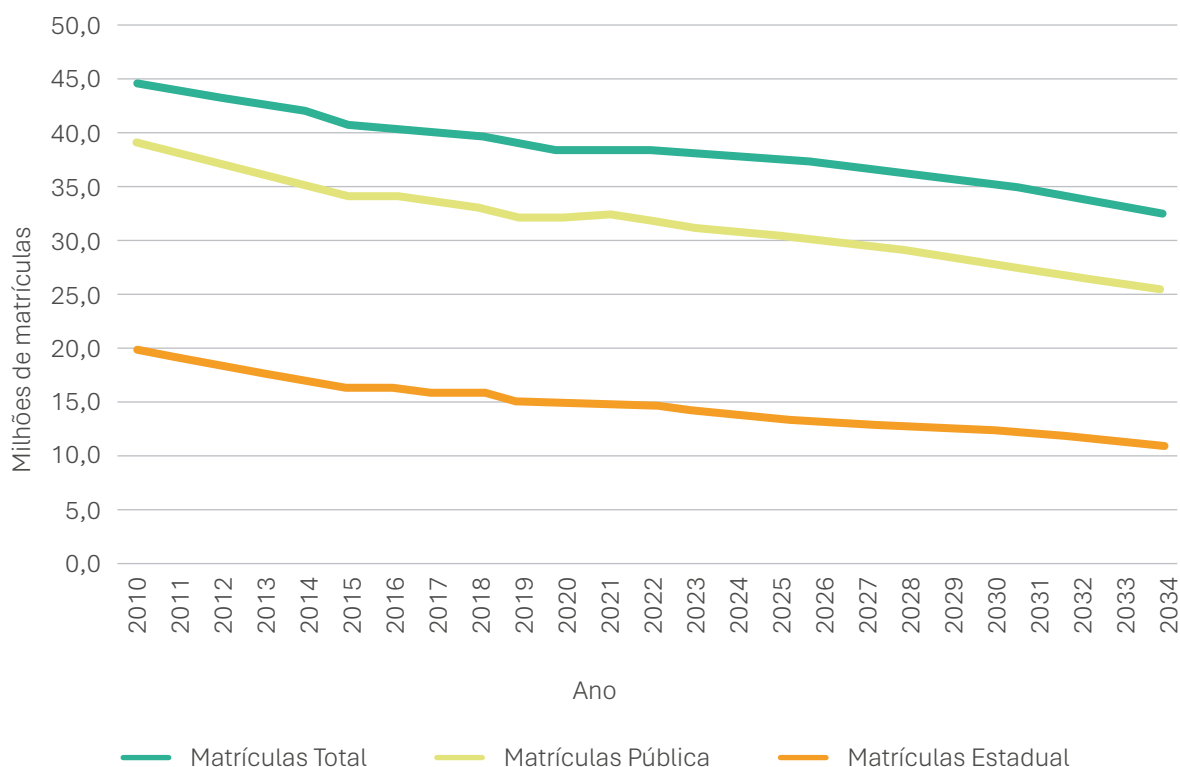


Fonte: Censo Escolar



Essa mesma tendência de queda de matrículas no período de 2007 a 2023 deve se manter pelos próximos anos a partir de projeções de matrículas até 2034, conforme observado no Gráfico 2. Entre 2010 e 2022, houve uma queda de matrículas de 26,2% nas redes estaduais. Para o período de 2022 a 2034, essa queda é projetada em 24,9% das matrículas. Em números absolutos, o total de matrículas nas redes estaduais era de 19.934.225 estudantes em 2010, caindo para 14.706.343 em 2022. Em 2034, a projeção é de que o número chegue a 11.043.088.

**Gráfico 2 — Evolução das matrículas da educação básica (2010-2022)
e projeção das matrículas (2022-2034) do Brasil (em milhões)**

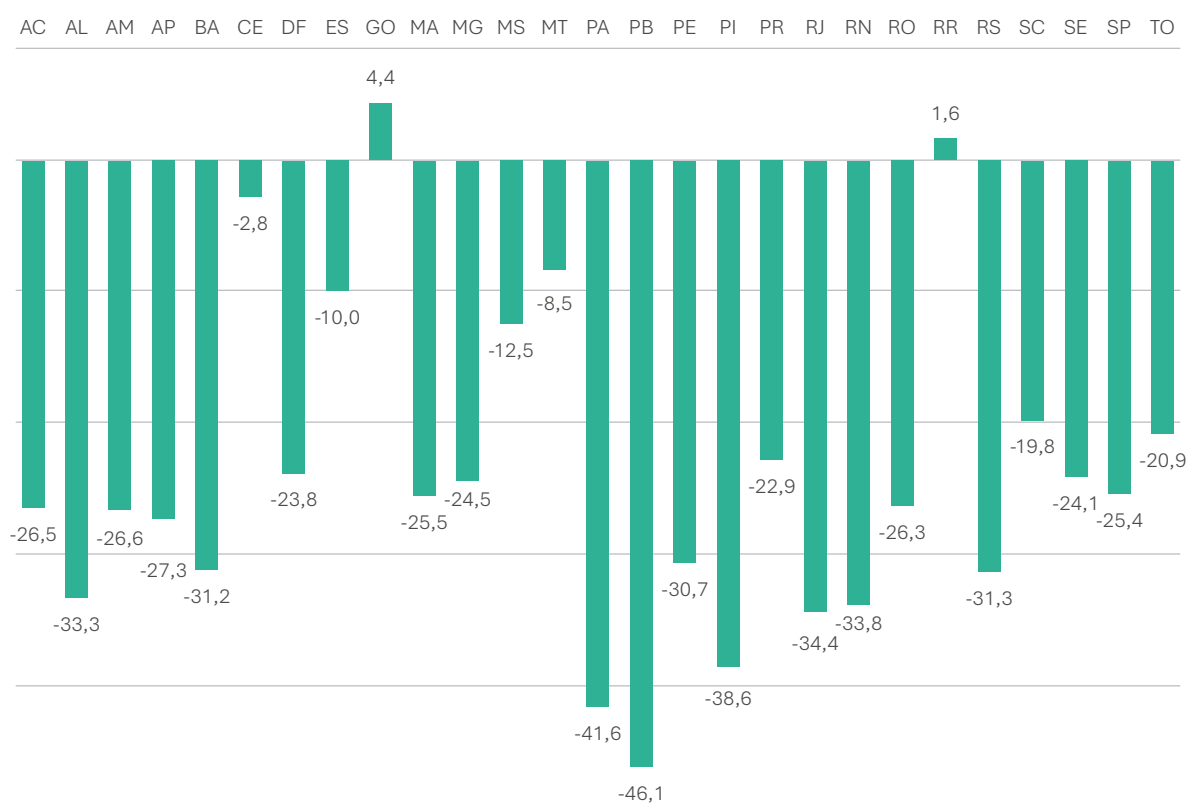


Fonte: Censo Escolar (2023) e projeção populacional do IBGE (2024)

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

Essa tendência geral do Brasil apresenta variações significativas por estado. Enquanto 25 unidades federativas têm quedas projetadas de matrículas entre 2022 e 2034 — duas com redução de mais de 40%: Paraíba (queda estimada de 46,1%) e Pará (41,6%) —, duas apresentam projeção de aumento de matrículas no mesmo período: Goiás (aumento estimado de 4,4%) e Roraima (1,6%), como pode ser observado no Gráfico 3.

Gráfico 3 — Projeção das matrículas das redes estaduais na educação básica segundo unidade federativa, 2022 a 2034 — variação em %



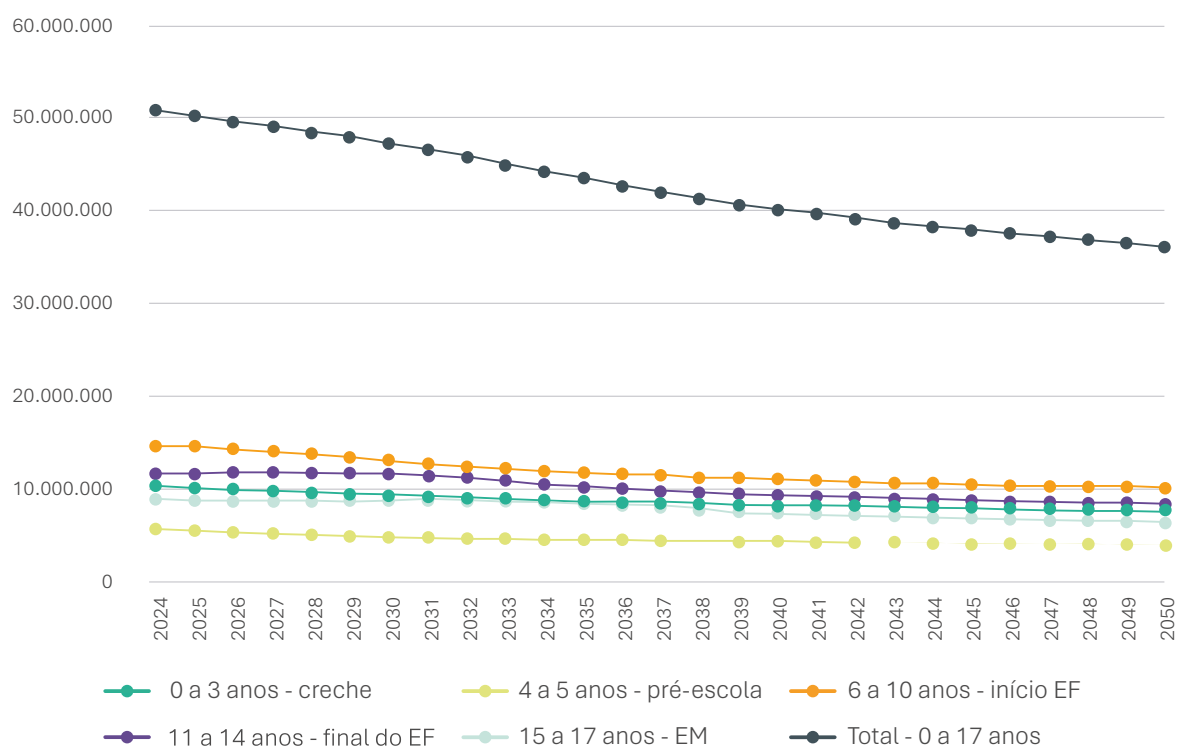
Fonte: Censo Escolar (2023) e projeção populacional do IBGE (2024)

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)



Essa queda de matrículas é resultado da transição demográfica pela qual o Brasil continuará passando nos próximos anos, com queda na população em idade escolar projetada pelo IBGE até 2050. A população de zero a dezessete anos deve cair de um patamar de 50,9 milhões em 2024 para 36,2 milhões em 2050 (queda de 28,9%). Nota-se que, no horizonte considerado, a redução é relativamente uniforme para as estratificações dessa população de acordo com o público de cada etapa da educação básica: zero a três anos (-26,5%), quatro a cinco anos (-31,1%), seis a dez anos (-31,4%), onze a catorze anos (-28,1%) e quinze a dezessete anos (-27,3%). O Gráfico 4 mostra a tendência de queda para as diversas faixas etárias.

Gráfico 4 — Projeção da população brasileira em milhões de 0 a 17 anos (revisão de 2024): 2024-2050



Fonte: IBGE

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

Os dados desse gráfico podem ser observados em detalhes na Tabela 1.

Tabela 1 — Número de estudantes por faixa etária

ANO	0 a 3 anos – creche	4 a 5 anos – pré-escola	6 a 10 anos – início do ensino fundamental	11 a 14 anos – final do ensino fundamental	15 a 17 anos – ensino médio	Total 0 a 17 anos
2024	10.257.789	5.628.472	14.587.693	11.580.753	8.855.925	50.910.632
2025	10.006.389	5.426.768	14.529.076	11.621.809	8.754.302	50.338.344
2026	9.801.539	5.245.306	14.301.790	11.712.247	8.693.751	49.754.633
2027	9.624.911	5.089.467	14.046.540	11.723.279	8.669.319	49.153.516
2028	9.454.535	4.982.246	13.765.350	11.683.856	8.682.739	48.568.726
2029	9.303.894	4.891.237	13.376.435	11.656.855	8.715.286	47.943.707
2030	9.169.596	4.797.893	12.979.163	11.538.398	8.791.532	47.276.582
2031	9.048.738	4.716.201	12.641.150	11.374.577	8.815.976	46.596.642
2032	8.938.440	4.642.547	12.351.858	11.182.289	8.747.794	45.862.928
2033	8.836.776	4.576.042	12.113.063	10.859.616	8.661.869	45.047.366
2034	8.742.430	4.516.427	11.905.436	10.502.962	8.607.626	44.274.881
2035	8.654.859	4.462.099	11.706.924	10.215.034	8.507.346	43.546.262
2036	8.572.819	4.411.422	11.530.337	9.968.800	8.274.125	42.757.503
2037	8.494.424	4.364.074	11.370.665	9.768.523	7.984.149	41.981.835
2038	8.418.293	4.320.385	11.225.080	9.595.858	7.737.156	41.296.772
2039	8.343.974	4.280.120	11.091.709	9.428.705	7.541.352	40.685.860
2040	8.271.138	4.241.723	10.968.933	9.280.177	7.384.432	40.146.403
2041	8.199.528	4.203.560	10.854.962	9.146.594	7.250.644	39.655.288
2042	8.128.165	4.165.856	10.748.307	9.025.529	7.118.868	39.186.725
2043	8.056.321	4.129.799	10.647.083	8.915.088	7.002.163	38.750.454
2044	7.984.142	4.094.905	10.550.244	8.813.335	6.897.131	38.339.757
2045	7.911.910	4.059.635	10.456.777	8.718.985	6.802.566	37.949.873
2046	7.839.338	4.023.435	10.365.368	8.631.480	6.716.933	37.576.554
2047	7.765.730	3.987.126	10.275.027	8.549.603	6.638.283	37.215.769
2048	7.690.633	3.951.406	10.185.557	8.471.450	6.564.991	36.864.037
2049	7.613.719	3.915.726	10.096.634	8.395.636	6.497.090	36.518.805
2050	7.534.947	3.879.123	10.007.501	8.321.728	6.434.336	36.177.635

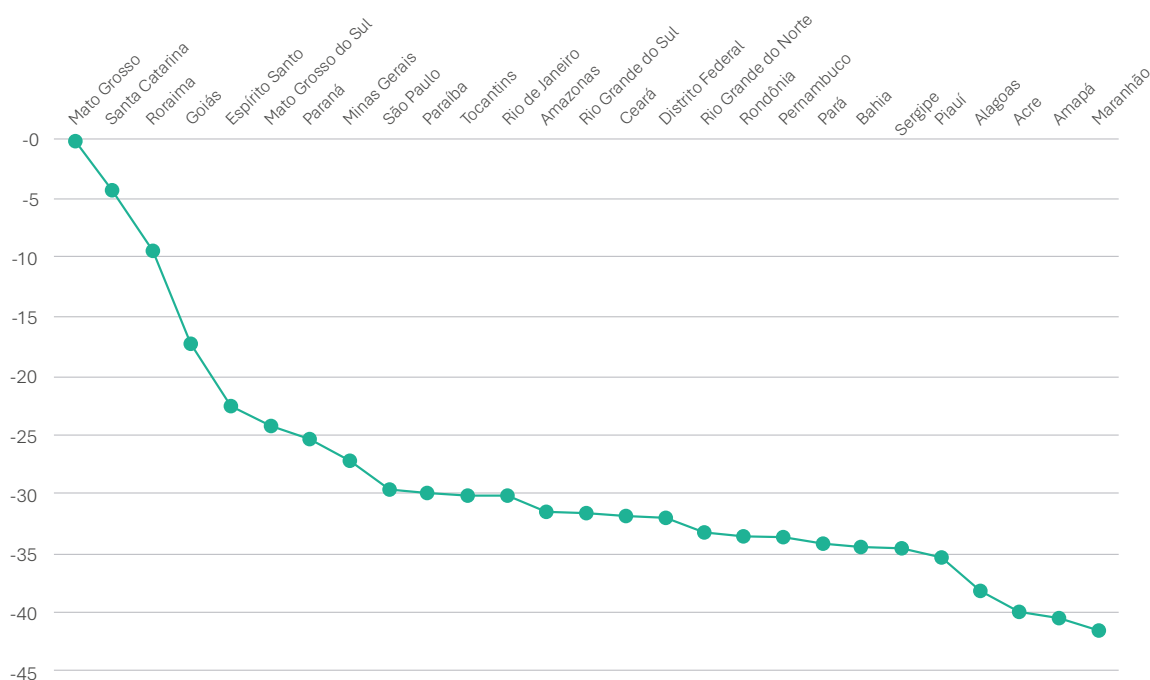
Fonte: IBGE

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)



Essa tendência geral do Brasil apresenta variações significativas entre as unidades federativas, tal como observado no Gráfico 5. Enquanto o Mato Grosso, por exemplo, tem uma queda esperada na população de zero a dezessete anos de 0,2% entre 2024 e 2050, o Maranhão tem uma redução esperada de 41,5% no mesmo período.

**Gráfico 5 — Variação da população de 0 a 17 anos
por unidade federativa, 2024-2050, em %**



Fonte: IBGE

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

Em suma, nas últimas décadas houve uma queda significativa na quantidade de matrículas na maior parte das redes estaduais do Brasil, tendência que continuará nos próximos anos. Com menos estudantes, é possível, mesmo sem considerar aumentos nos orçamentos das secretarias estaduais, promover melhorias na qualidade da educação por meio da valorização da carreira docente, uma vez que há menor pressão, por exemplo, para construção de novas escolas e contratação de grande quantidade de professores. Assim, na maior parte das redes estaduais, é possível ampliar os investimentos por estudante e por professor mesmo mantendo constantes os recursos disponibilizados para as secretarias de Educação. Caso haja aumentos nos orçamentos destas, o aumento do investimento por estudante é ainda mais significativo.



3

Transição Demográfica

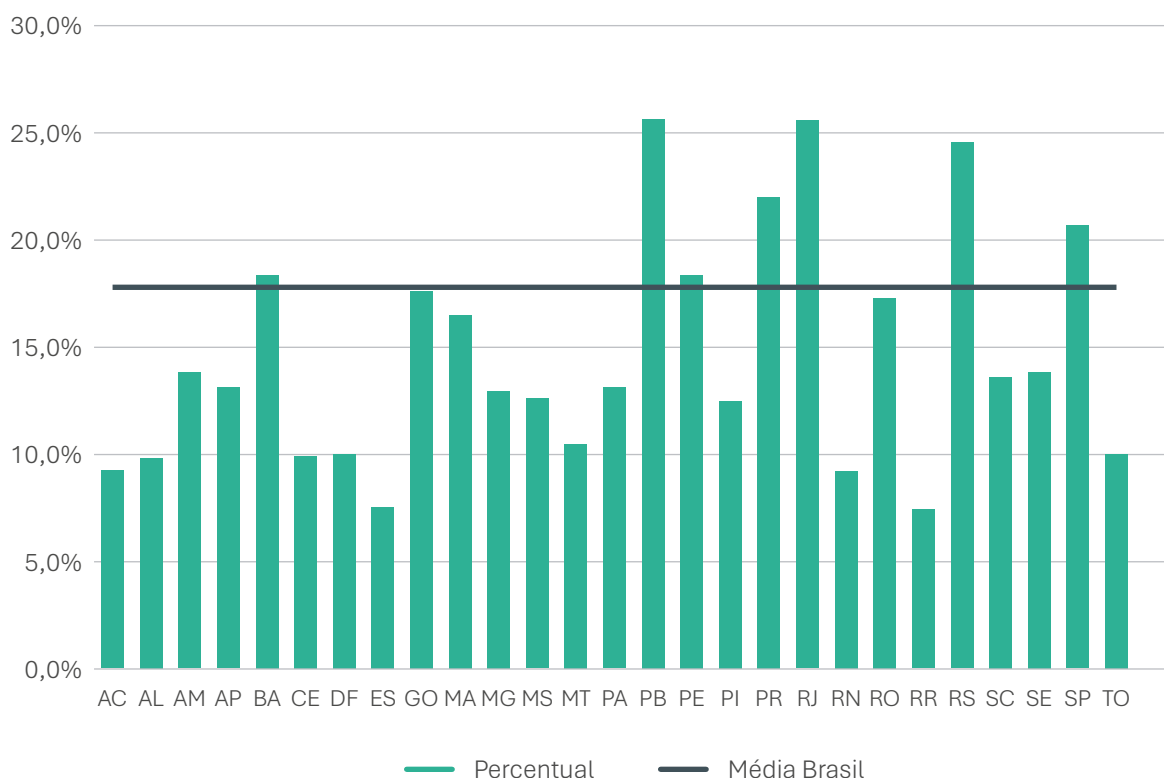
e aposentadorias



Com a transição demográfica, cada vez mais professores em exercício poderão se aposentar. Nesta seção, projeções de aposentadorias são apresentadas a fim de apoiar estados no dimensionamento da força de trabalho necessária.

Uma parcela significativa de docentes já tinha direito de se aposentar em 2023, e ainda mais professores devem conseguir o direito à aposentadoria nos próximos anos. Do total de professores efetivos em exercício em 2023 no Brasil, 17,8% (57.353) já adquiriram o direito à aposentadoria. Além disso, 57,5% (185.245, incluindo os 57.353 com direito adquirido) devem se qualificar à aposentadoria até 2034 no país. O Gráfico 6 indica o cenário de professores efetivos com direito à aposentadoria em 2023 por estado, cujos percentuais variam desde 7,4% em Roraima até 25,6% na Paraíba.

Gráfico 6 — Percentual de professores efetivos com direito à aposentadoria em 2023

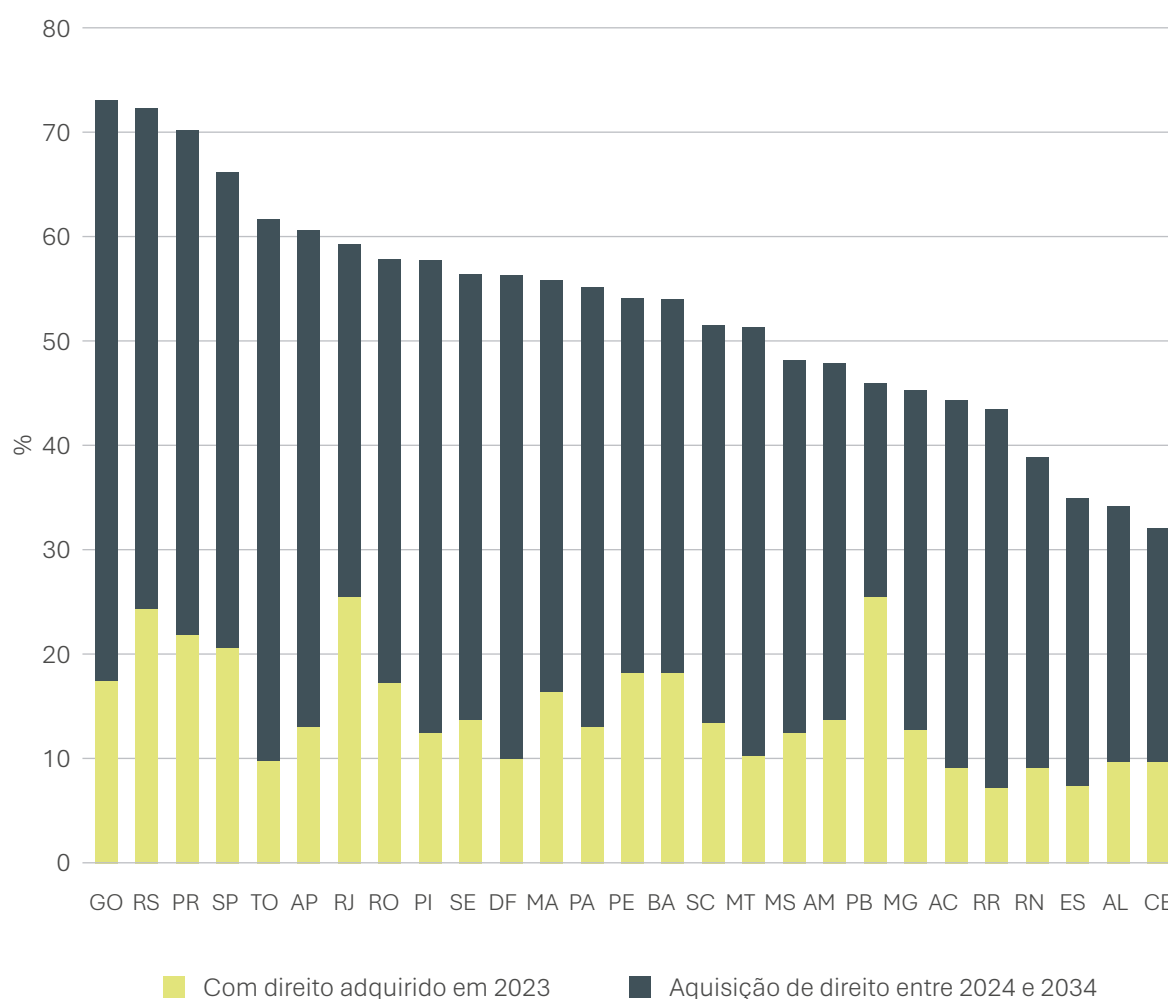


Fonte: Censo Escolar 2023 e legislação previdenciária das 27 unidades federativas

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

Essa heterogeneidade também é observada na proporção de professores que poderão se aposentar até 2034. Somando os professores que já tinham direito a se aposentar em 2023 aos que adquirirão direito à aposentadoria entre 2024 e 2034, em Goiás 73,2% dos professores poderão se aposentar, enquanto no Ceará essa proporção é projetada em 32,2%, conforme pode ser observado no Gráfico 7.

Gráfico 7 — Percentual de professores efetivos com direito adquirido (2023) ou que se qualificam à aposentadoria nos próximos anos (2024 a 2034)



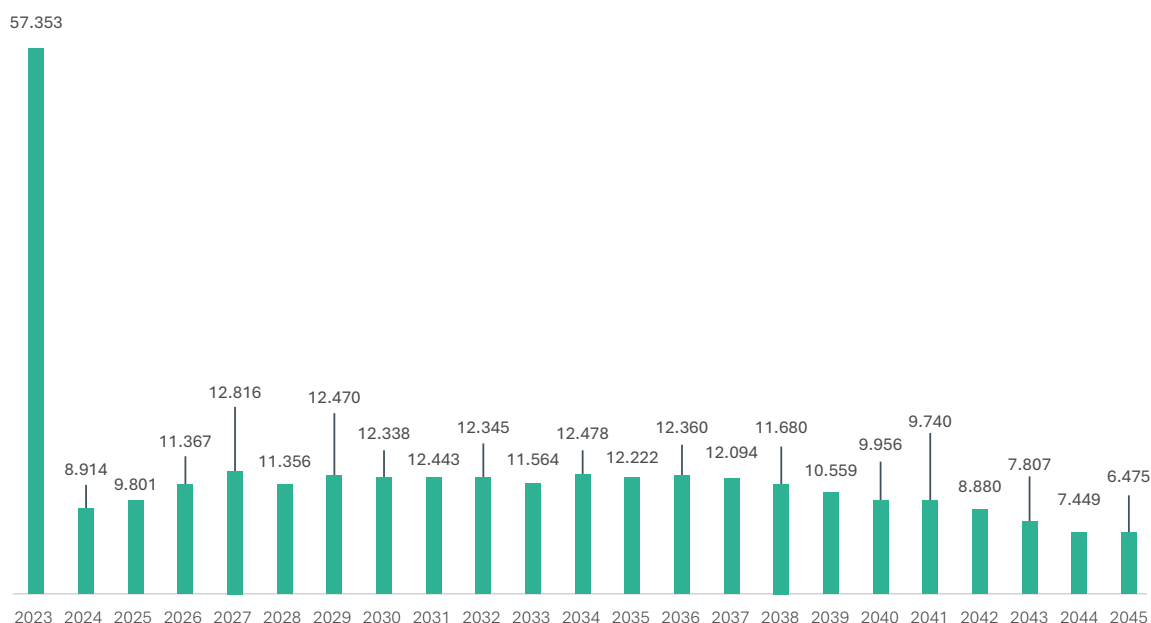
Fonte: Censo Escolar 2023 e legislação previdenciária das 27 unidades federativas

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)



No Gráfico 8, é possível observar projeções de quantos professores podem se aposentar até 2045. O número de 2023 é significativamente superior aos anos posteriores, uma vez que inclui o acumulado de professores em exercício em 2023 que já tinham adquirido direito à aposentadoria até então.

**Gráfico 8 — Número de professores efetivos elegíveis à
aposentadoria por ano — total das redes estaduais até 2045**



Fonte: Censo Escolar 2023 e legislação previdenciária das 27 unidades federativas

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

Metodologia para cálculo das aposentadorias

As estimativas de elegibilidade à aposentadoria programada deste estudo se baseiam nas regras vigentes em cada estado antes e depois das reformas que se seguiram à EC (Emenda Constitucional) 103/2019. Em relação ao aspecto computacional, o ponto de partida é a programação desenvolvida por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para as regras da União (Berçot; Gouvêa, 2020). Os códigos foram ampliados para contemplar a situação de cada estado em relação à reforma do RPPS, a data de entrada em vigor das novas condições e os detalhes das respectivas regras de transição e permanentes (Schettini; Costanzi, 2024).

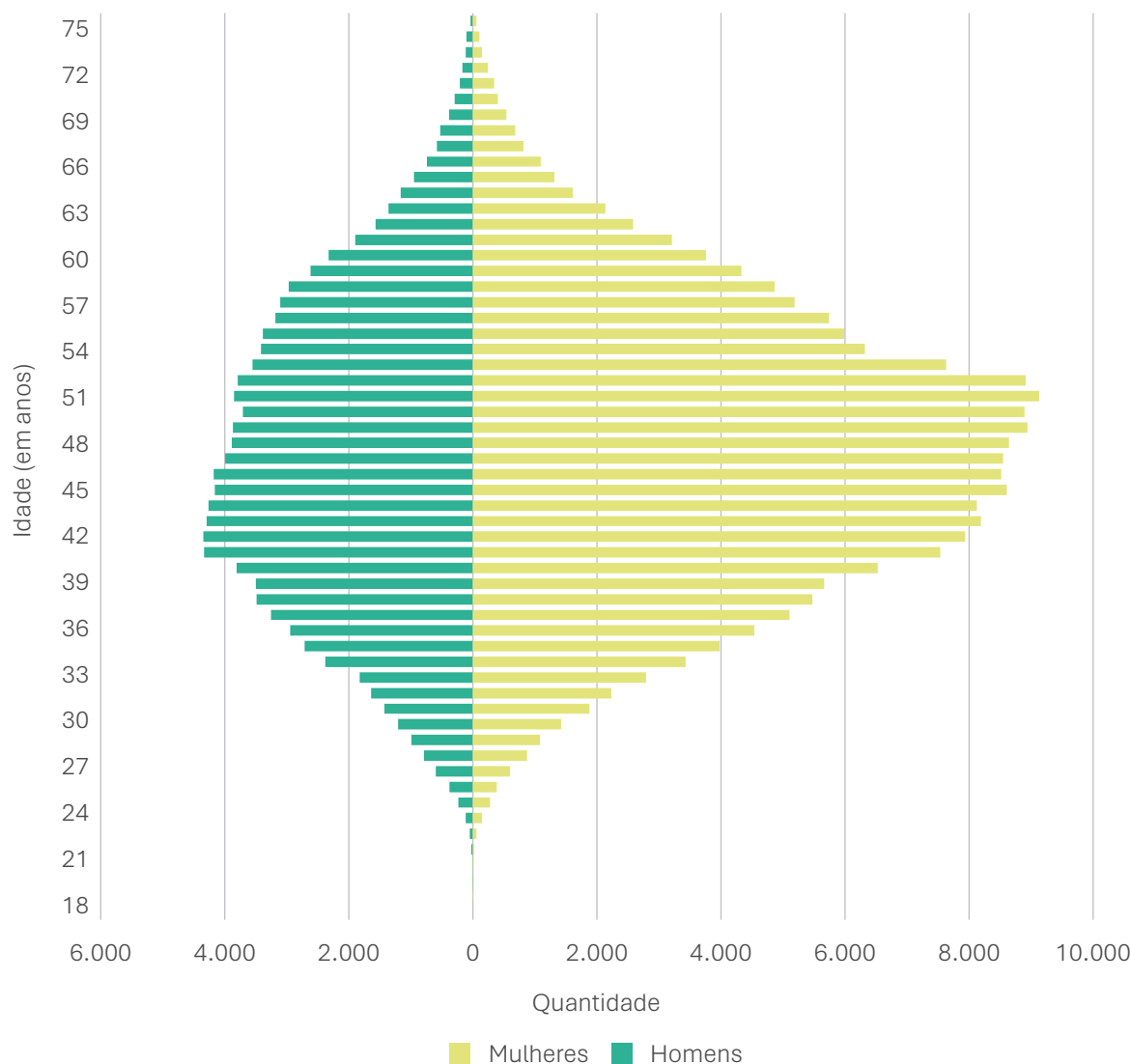
A base de dados utilizada nas projeções é o Censo Escolar da Educação Básica de 2023, mais especificamente, uma tabela com a quantidade de docentes em regência de classe segregados de acordo com o estado, a idade e o sexo. A Relação Anual de Informações Sociais (Rais) apresenta limitações importantes para os objetivos deste estudo e, por isso, é usada de forma complementar.

O ritmo de aposentadoria dos professores efetivos das redes estaduais é essencialmente determinado pela distribuição por idade e sexo da categoria, dadas as regras previdenciárias vigentes em cada unidade da federação.

Essa evolução na proporção de professores com direito à aposentadoria nas próximas décadas é resultado em parte da composição etária dos docentes. A idade média dos docentes das redes estaduais era de 44,1 anos em 2023, sendo de 47,3 anos e 41,3 anos as médias, respectivamente, dos concursados e não concursados. A maior parcela de docentes é composta por mulheres. E as mulheres professoras tendem a ter uma idade média maior. Conforme pode ser observado no Gráfico 9, há uma proporção significativa de professoras mulheres, em especial nas faixas etárias entre quarenta e cinquenta anos.



**Gráfico 9 — Pirâmide etária de professores de todas
as redes estaduais do Brasil em 2023**

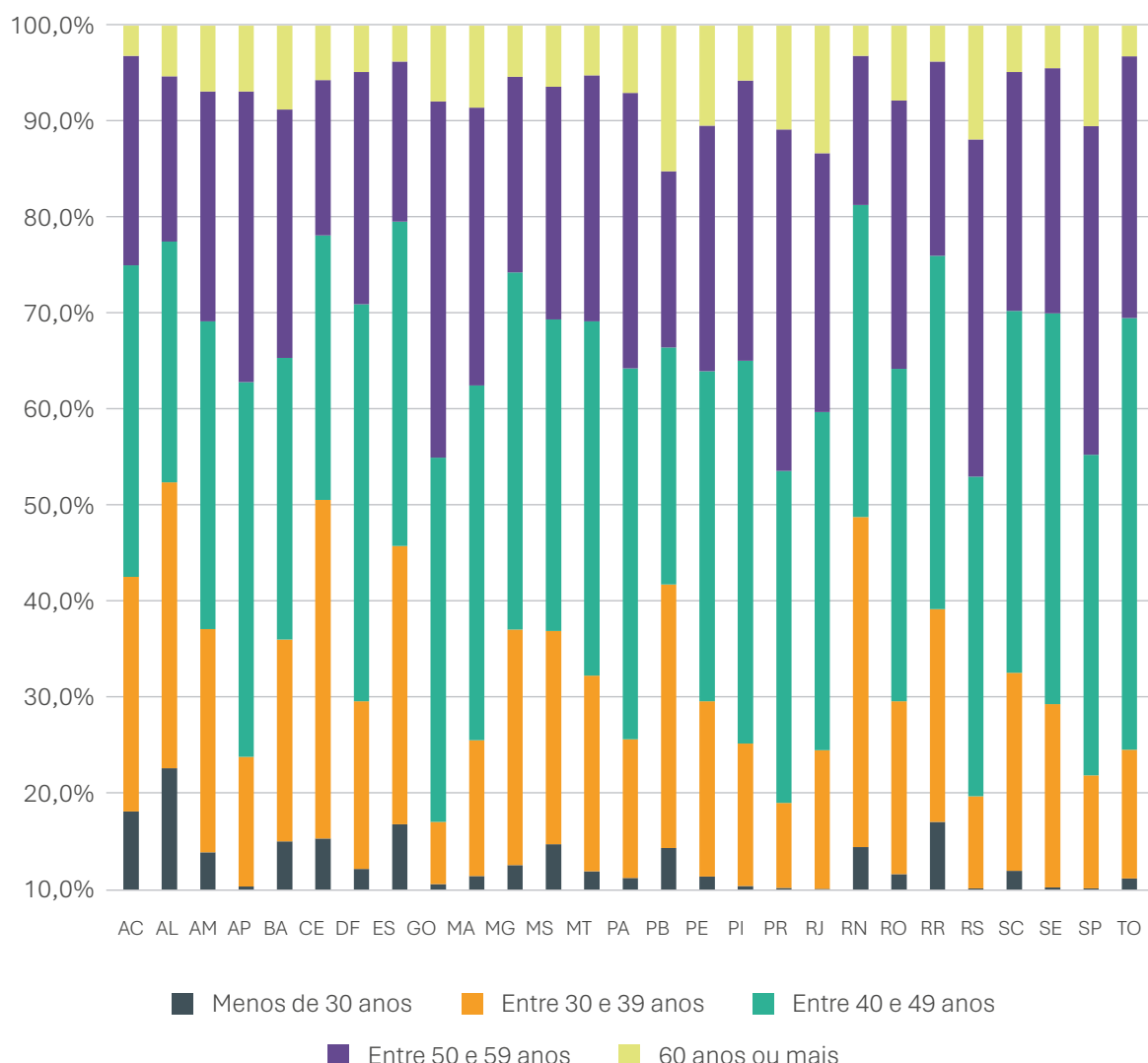


Fonte: Censo Escolar 2023

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

Em 2023, considerando o Brasil como um todo, 2,1% dos professores tinham menos do que trinta anos; 18,9%, entre trinta e 39 anos; 38,1%, entre quarenta e 49 anos; 31,2%, entre cinquenta e 59 anos; e 9,8%, mais de sessenta anos. O Gráfico 10 mostra que há variações significativas entre as unidades federativas com relação ao perfil etário de professores.

Gráfico 10 — Distribuição por faixa etária dos professores efetivos das redes estaduais por unidade federativa, 2023



Fonte: Censo Escolar 2023

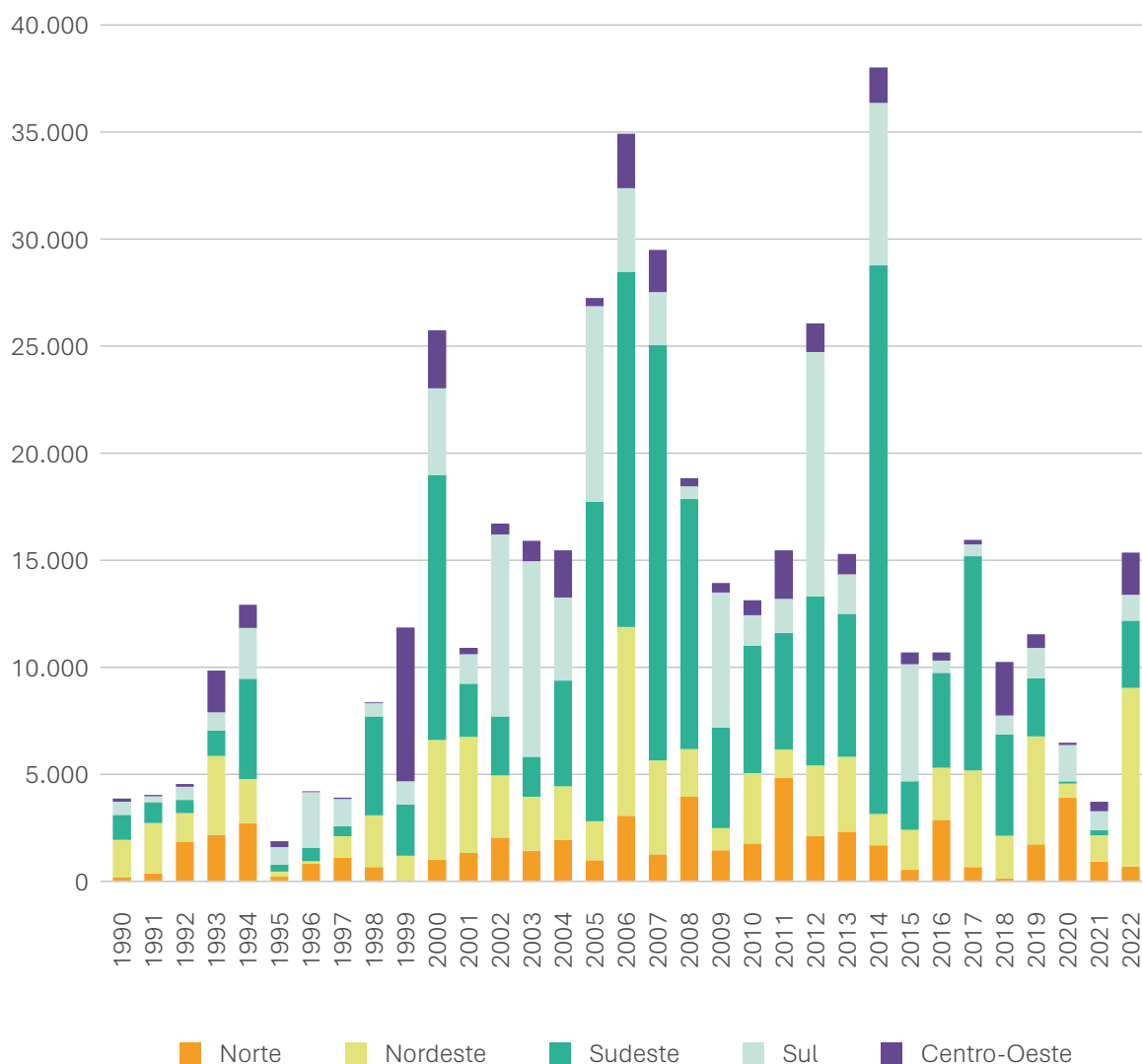
Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

A distribuição por idade dos professores efetivos está associada ao histórico das admissões por concurso para o magistério nas redes estaduais — não necessariamente ao perfil etário da população do estado. O histórico das admissões por concurso, por sua vez, também se associa à situação fiscal dos estados — por exemplo, estados que passaram os últimos anos por dificuldades fiscais, como Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, tiveram restrições financeiras e legais para a contratação de professores por concurso, o que explica em parte a baixa proporção de docentes com menos de trinta anos nesses estados.



A situação fiscal dos estados também é um dos fatores que explicam a variabilidade na quantidade de professores selecionados para trabalharem nas redes estaduais ao longo dos anos. O Gráfico 11 mostra que há uma grande variabilidade na quantidade de professores efetivos que começam a trabalhar dependendo do ano, reflexo de um padrão comum de redes de ensino de realizarem grandes concursos com baixa frequência.

Gráfico 11 — Distribuição dos contratos dos professores efetivos das redes estaduais de acordo com o ano de admissão e a macrorregião, 1990-2022



Fonte: RAIS

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

Outro fator que influencia a proporção de professores com direito à aposentadoria e a situação fiscal dos estados são suas regras previdenciárias. Em 2019, a reforma da previdência em nível federal promoveu mudanças importantes nas regras de aposentadoria como a introdução de idades mínimas e regras de transição para que as modificações ocorressem gradualmente.

A Tabela 2 sintetiza as regras permanentes de aposentadoria em nível federal — ou seja, após ajustes que ocorrerão gradualmente pelas regras de transição.

Tabela 2 — Síntese das regras de elegibilidade à aposentadoria em nível federal

Regime	Antes da reforma de 2019	Posterior à reforma de 2019
RGPS (Regime Geral de Previdência Social)	30 anos de contribuição para homens e 25 anos de contribuição para mulheres sem idade mínima de aposentadoria	60 anos para homens e 57 anos para mulheres com 25 anos de contribuição.
RPPS (Regime Próprio de Previdência Social)	55 anos de idade e 30 anos de contribuição para homens e 50 anos de idade e 25 anos de contribuição para mulheres.	<ul style="list-style-type: none"> • União: 60 anos de idade se homem, e 57 anos se mulher, com 25 anos de contribuição, 10 anos de efetivo exercício de serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, para ambos os sexos. • Estados e municípios: podem fixar parâmetros próprios e caso não façam reforma vale a regra anterior. Diferencial na idade mínima deve ser igual a 5 anos.

Fonte: Legislação federal

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)



Uma vez que a reforma previdenciária federal não incluiu estados e municípios, as unidades federativas responderam de forma diferente. Seis delas (Amazonas, Roraima, Amapá, Maranhão, Pernambuco e Distrito Federal) não aprovaram reformas da previdência — nesses casos, continuam válidas as regras de aposentadoria anteriores. Dezesete realizaram reformas previdenciárias com as mesmas idades mínimas de aposentadoria da União, enquanto quatro realizaram reformas com idades mínimas inferiores à União. A Tabela 3 sintetiza as idades mínimas de aposentadoria por estado.

**Tabela 3 — Idade mínima de aposentadoria por estado
conforme suas regras previdenciárias**

Categorias	UF	Idades mínimas
Não aprovou reforma	6 UF: AM, RR, AP, MA, PE e DF	55 anos para homens e 50 anos para mulheres
Mesmas idades mínimas da União	17 UF: RO, AC, PA, PI, CE, PB, AL, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, GO e MT	60 anos para homens e 57 anos para mulheres
Novas idades mínimas inferiores	2 UF: TO e SE	60 anos para homens e 55 anos para mulheres
Novas idades mínimas inferiores	1 UF: BA	59 anos para homens e 56 anos para mulheres
Novas idades mínimas inferiores	1 UF: RN	58 anos para homens e 53 anos para mulheres

Fonte: Fonte: Legislação federal

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

A reforma da previdência nacional aprovada em 2019 introduziu regras de transição para os segurados que já contribuía antes de sua implementação, visando atenuar seu impacto no tempo. As regras de transição são mais relevantes no curto prazo, pois ditam o ritmo de aposentadoria dos professores que estavam em exercício na data de aprovação da reforma, especialmente daqueles que estavam mais próximos de preencher as condições de elegibilidade. Dentre essas regras, destacam-se a regra de pontos e a regra do pedágio.

- **Regra de pontos:** combina a idade do trabalhador com seu tempo de contribuição. Para se aposentar, é necessário que a soma desses dois fatores atinja uma pontuação mínima, que aumenta anualmente. No caso de estados que exigem cem pontos para homens e 92 pontos para mulheres terem direito à aposentadoria, a regra de transição por pontos para professores da educação básica nos RPPS aumenta gradualmente a partir de 2020 até atingir cem pontos para homens e 92 para mulheres. Por exemplo, 92 pontos podem ser alcançados por uma professora mulher com sessenta anos de idade e 32 anos de tempo de serviço ($60+32=92$)
- **Regra do pedágio:** requer que o professor atinja uma idade mínima inferior à da regra permanente, combinada com um tempo adicional de contribuição, calculado como um percentual daquele que faltava na data de entrada em vigor da reforma. Essa regra é especialmente atrativa para os professores que estavam próximos da aposentadoria. No caso de estados que têm um pedágio de 100%, isso significa que professores cumpram o tempo de contribuição necessário para a aposentadoria por tempo de contribuição mais um pedágio, nesse caso igual a 100% do período adicional equivalente ao tempo que faltava para atingir o tempo mínimo de contribuição a partir da data em que a reforma previdenciária entrou em vigor. Por exemplo, no caso da Paraíba, estado em que professoras mulheres podem se aposentar com uma idade mínima de 52 anos e um tempo mínimo de contribuição de 25 anos, caso uma professora tivesse 48 anos de idade e 23 anos de contribuição, ela teria dois anos que faltariam para completar os 25 anos de contribuição. Assim, com o pedágio de 100%, ela precisaria trabalhar dois anos extras, além dos dois anos que já faltavam, totalizando quatro anos adicionais de contribuição, podendo se aposentar aos 52 anos e com 27 anos de contribuição (25 anos da regra geral e dois anos adicionais por conta do pedágio de 100% do tempo que faltava para atingir a quantidade mínima de anos de contribuição).



A Tabela 4 detalha as regras de transição por pontos em cada unidade federativa.

Tabela 4 — Regras de transição por pontos em cada unidade federativa

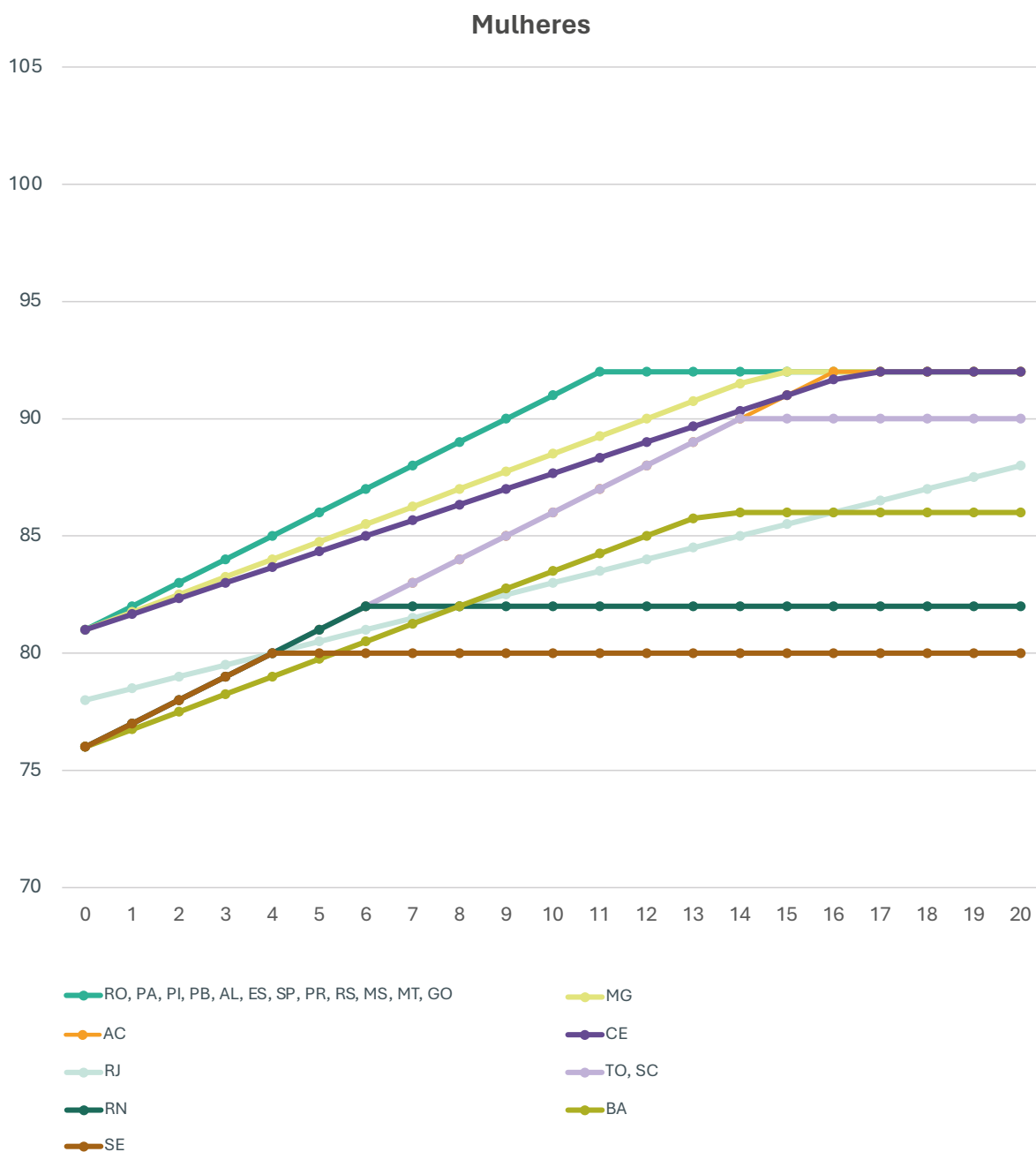
Pontuação máxima	UFs
Não aplicável – continuam em vigor regras de transição da EC 41/2003 e EC 47/2005	AM, RR, AP, MA, PE e DF
100 pontos para homens e 92 para mulheres	RO, AC, PA, PI, CE, PB, AL, MG, ES, SP, PR, RS, MS, MT e GO
98 pontos para homens e 88 para mulheres	RJ
95 pontos para homens e 90 para mulheres	TO e SC
95 pontos para homens e 82 para mulheres	RN
94 pontos para homens e 86 para mulheres	BA
90 pontos para homens e 80 para mulheres	SE

Fonte: Legislação federal

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

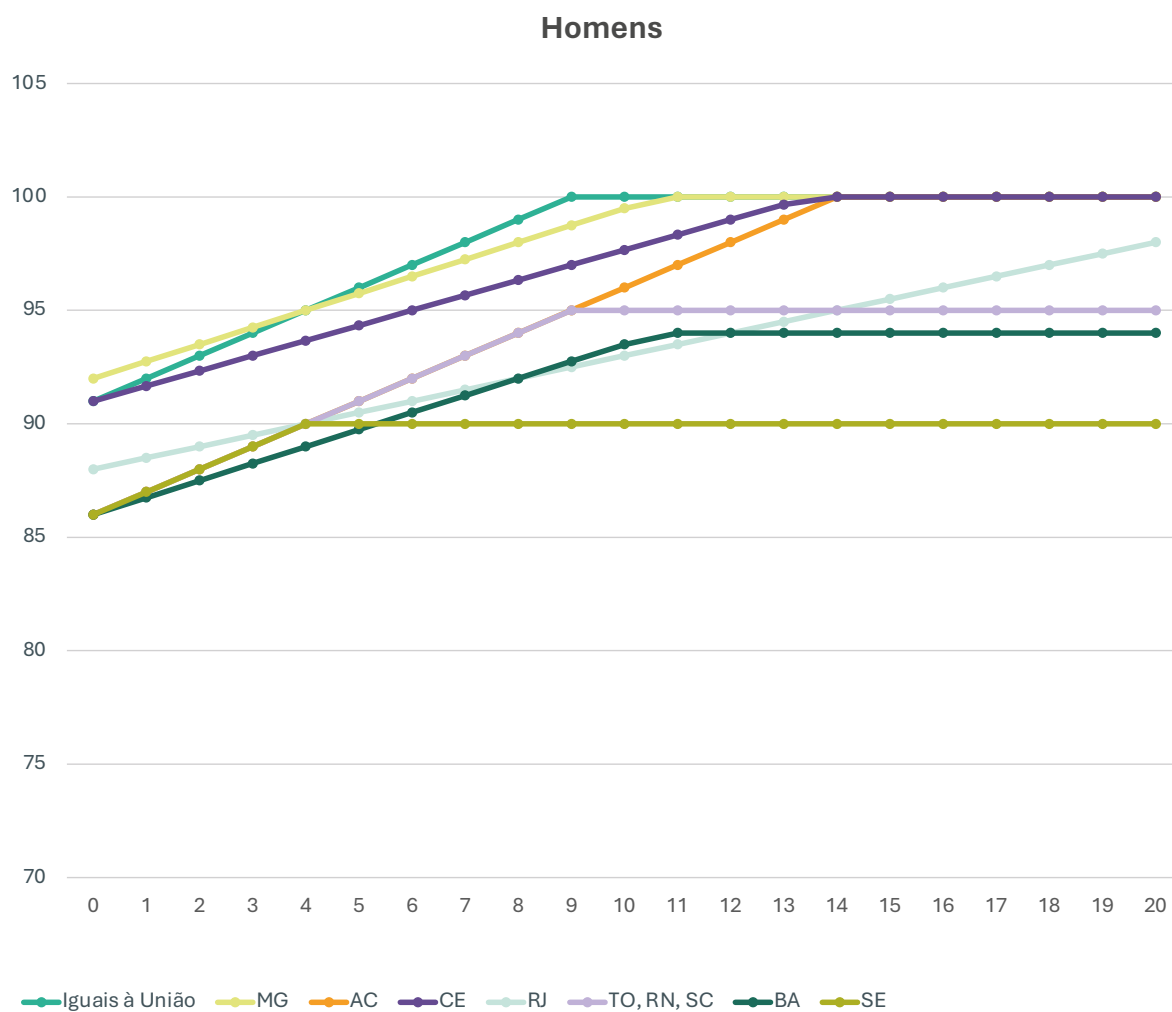
A transição para atingir essa quantidade de pontos ocorrerá gradualmente ao longo do tempo, com diferenças entre as diferentes unidades federativas e entre homens e mulheres, como pode ser observado no Gráfico 12.

**Gráfico 12 — Pontuação mínima das professoras mulheres
e dos professores homens nos primeiros vinte anos pós-
reforma de acordo com a transição na regra de pontos**





Transição demográfica e situação fiscal das 27 unidades federativas



A Tabela 5, por sua vez, especifica a regra de transição do pedágio para professores da educação básica nos RPPS (Regimes Próprios de Previdência Social) das unidades federativas.

Tabela 5 — Regra de transição do pedágio para professores da educação básica por unidade federativa

Regra do pedágio	UFs
Não aplicável	AM, RR, AP, MA, PE e DF
55 (52) anos de idade e 30 (25) anos de contribuição se homem (mulher), 20 anos no serviço público, 5 cinco no cargo e um período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor da EC, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição.	RO, AC, PA, PB, AL, ES, SP, PR, RS, MS, MT e GO
55 (52) anos de idade e 30 (25) anos de contribuição se homem (mulher), 20 anos no serviço público, 5 cinco no cargo e um período adicional de contribuição correspondente à metade do tempo que, na data de entrada em vigor da EC, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição.	CE, PI, BA e SC
55 (50) anos de idade e 30 (25) anos de contribuição se homem (mulher), 10 anos no serviço público, 5 cinco no cargo e um período adicional de contribuição correspondente a 50% do tempo que, na data de entrada em vigor da EC, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição	SE e MG
55 (50) anos de idade, 30 (25) anos de contribuição se homem (mulher), 20 de serviço público, cinco no cargo e um período adicional de contribuição correspondente a 20% do tempo que, na data de entrada em vigor da EC, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição.	TO e RJ
52 (48) anos de idade e 28 (23) anos de contribuição se homem (mulher), 20 anos no serviço público, 5 cinco no cargo e um período adicional de contribuição correspondente a 50% do tempo que, na data de entrada em vigor da EC, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição	RN

Fonte: Legislação estadual

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados



A Tabela 6 especifica o pedágio estabelecido por estado.

Tabela 6 — Pedágio previdenciário nas unidades federativas

UF	Número de UFs	Pedágio
RO, AC, PA, PB, AL, ES, SP, PR, RS, MS, MT e GO	12	100%
BA e CE	2	60%
PI, RN, SE, MG e SC	5	50%
TO e RJ	2	20%

Fonte: Legislação estadual

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados



4

Reposição necessária

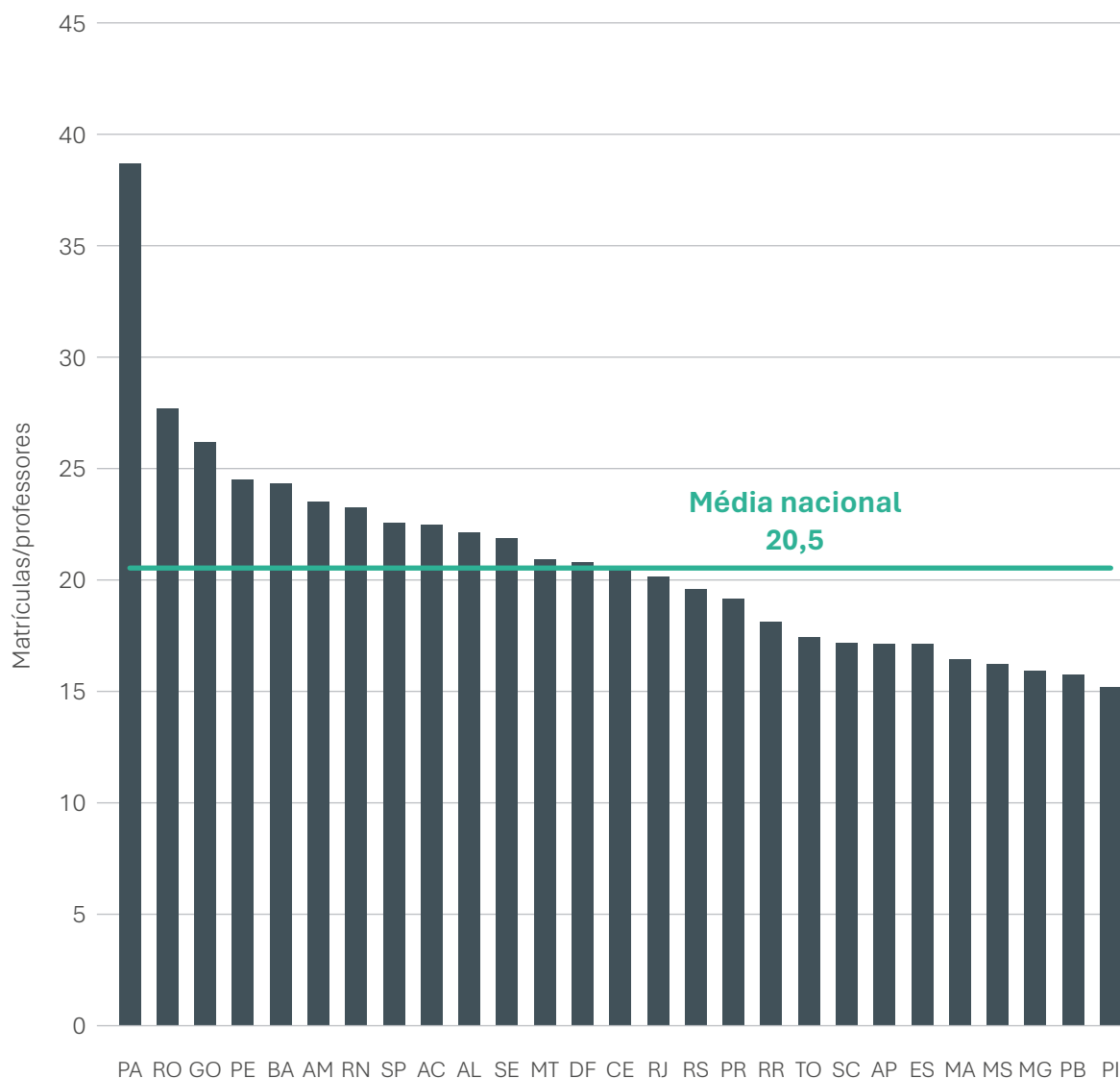
de professores



A medida que professores se aposentam, pode ser necessário, a depender da evolução de matrículas, contratar novos professores. Mais especificamente, a necessidade de reposição de professores depende de uma série de variáveis:

- **Evolução de matrículas.** Em redes de ensino em que há uma queda de matrículas significativa, há uma menor necessidade de contratação de novos professores, uma vez que a diminuição na quantidade de estudantes reduz a demanda por professores, mantendo as outras variáveis constantes. Por outro lado, nas poucas redes em que haja aumento de matrículas, haverá uma maior necessidade de reposição de professores.
- **Proporção de professores efetivos.** Em redes de ensino com uma maior proporção de professores efetivos, a tendência é de haver uma maior necessidade de reposição para manter a proporção de professores efetivos.
- **Quantidade de estudantes por professor.** Para as estimativas de reposição que foram realizadas como parte deste estudo, assumiu-se que a quantidade de estudantes por professor se manterá constante. Porém, caso haja um aumento na quantidade de estudantes por professor, haverá uma redução na quantidade de professores necessários para repor os aposentados. Por outro lado, caso a quantidade de estudantes por professor aumente, o efeito contrário será observado. Por exemplo, se numa rede de ensino houver mil estudantes e uma proporção de vinte estudantes por professor, serão necessários cinquenta professores (a partir da divisão de mil por vinte). Caso essa proporção aumente para 25 estudantes por professor, serão necessários quarenta professores (mil dividido por 25). Por exemplo, nesse caso, se quinze professores se aposentarem, seriam necessários quinze professores para manter constante a proporção de estudantes por professor, mas se ela aumentar para 25 estudantes por professor, será necessário contratar apenas cinco professores adicionais (uma vez que, nesse cenário, serão necessários quarenta professores no total, em vez de cinquenta como originalmente). O Gráfico 13 mostra a quantidade de estudantes por professor considerada em cada unidade federativa.

Gráfico 13 — Relação matrículas totais por professor nas redes estaduais de ensino, 2023



Fonte: Censo Escolar (2023)

- **Outros fatores que afetam a demanda por professores (como expansão de escolas em tempo integral, ampliação do tempo de aula e municipalização do ensino fundamental).** Caso haja mudanças que afetem a quantidade de aulas ministradas, isso pode influenciar na necessidade de reposição de professores. Se uma rede expandir a quantidade de escolas em tempo integral, ou realizar mudanças curriculares que aumentem a quantidade de aulas (passando, por exemplo, de seis para sete aulas diárias de cinquenta minutos), isso tende a aumentar a necessidade de reposição. Por outro lado, caso a rede estadual decida municipalizar o ensino fundamental, isso gerará redução da necessidade de professores para essa etapa.



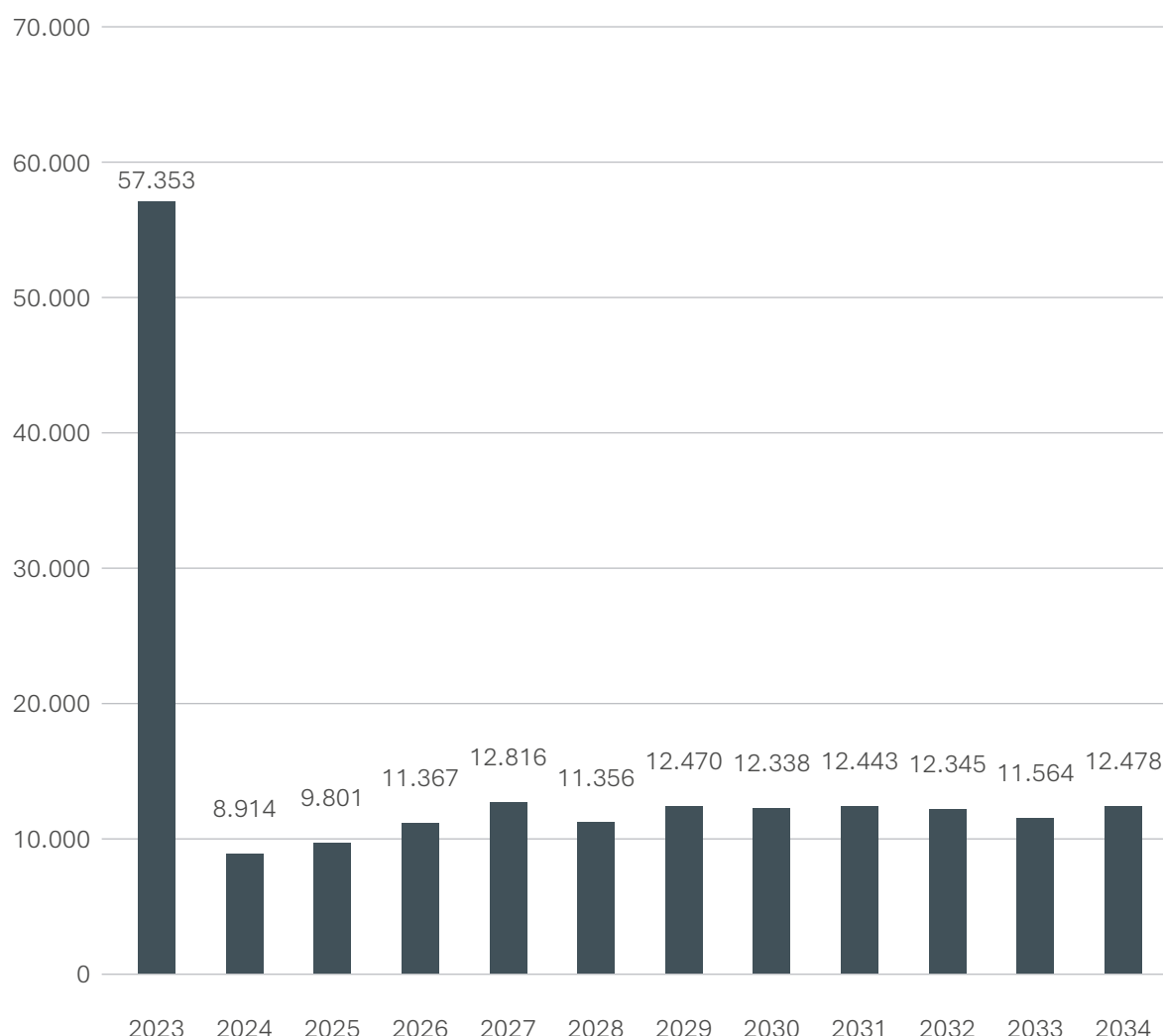
Como parte do estudo, foram realizados cálculos de necessidade de reposição de professores nas redes estaduais para cada uma das unidades federativas. Mais especificamente, a simulação de necessidade de reposição de professores seguiu os seguintes passos:

1. **Calculou-se o número total de professores sem reposição** (ou seja, num suposto cenário em que não haja reposição dos efetivos aposentados) em cada ano por meio da diferença entre o número de professores em 2023 e as possíveis aposentadorias até aquele ano. Por exemplo, supondo que em uma rede haja mil professores em 2023 e cinquenta professores passem a ter o direito de se aposentar em 2024, o número de professores sem reposição calculado em 2024 seria de 950 (mil menos cinquenta).
2. **Computou-se o número necessário de professores em cada rede estadual para cada ano** por meio da divisão do número esperado de matrículas pela razão matrículas/professores.
3. **Quantificou-se a necessidade de reposição** pela diferença entre o número necessário de professores (passo dois) e o número de professores sem reposição (passo um).

Outros fatores que afetam a demanda por professores, como municipalização, mudanças curriculares e expansão de escolas de tempo integral, não foram considerados nas estimativas de necessidade de reposição de estudo, mas devem ser levados em conta a partir da realidade de cada estado.

O Gráfico 14 apresenta o número de professores que se qualificam à aposentadoria no Brasil, considerando todas as unidades federativas. O número de 2023 é significativamente superior ao dos anos seguintes, uma vez que contempla o acumulado de professores que se tornaram elegíveis à aposentadoria não só nesse ano, mas também nos anteriores. Os números a partir de 2024 indicam quantos professores passam a ser elegíveis em cada ano.

**Gráfico 14 — Número de professores efetivos que se qualificam
à aposentadoria por ano nas redes estaduais**



Estimativa realizada por: Economia Empresarial Consultores Associados (2025) a partir de dados do Censo Escolar (2023), de projeções populacionais do IBGE (2024) e da legislação do RPPS

A partir da metodologia apresentada acima, calculou-se quantos professores precisariam ser contratados para manter a relação de matrículas por professor em cada unidade federativa, sob as premissas de que o número absoluto de não concursados permanece igual ao valor observado em 2023, sem que haja mudanças na quantidade de aulas, assumindo-se, portanto, um cenário sem considerar expansão de matrículas em tempo integral. Com a expansão de matrículas em tempo integral, há uma maior necessidade de reposição. O Gráfico 15 apresenta a reposição de professores efetivos estimada como necessária para manter a relação matrículas/professor constante, totalizando todas as unidades federativas.



Gráfico 15 — Reposição de professores efetivos estimada necessária para manter a relação matrículas/professor constante — Soma das redes estaduais de todas as unidades federativas



Estimativa realizada por: Economia Empresarial Consultores Associados (2025) a partir de dados do Censo Escolar (2023), de projeções populacionais do IBGE (2024) e da legislação do RPPS

Com essa necessidade de reposição, há uma oportunidade para as redes renovarem o quadro docente e aprimorarem a seleção dos professores, a partir de processos seletivos que mensurem de forma mais adequada as competências necessárias à docência e com melhores incentivos para crescimento nas carreiras. A forma de contratação para repor professores pode influenciar na qualidade da seleção, conforme será abordado na próxima seção.



5

Formas de Contratação

para repor professores



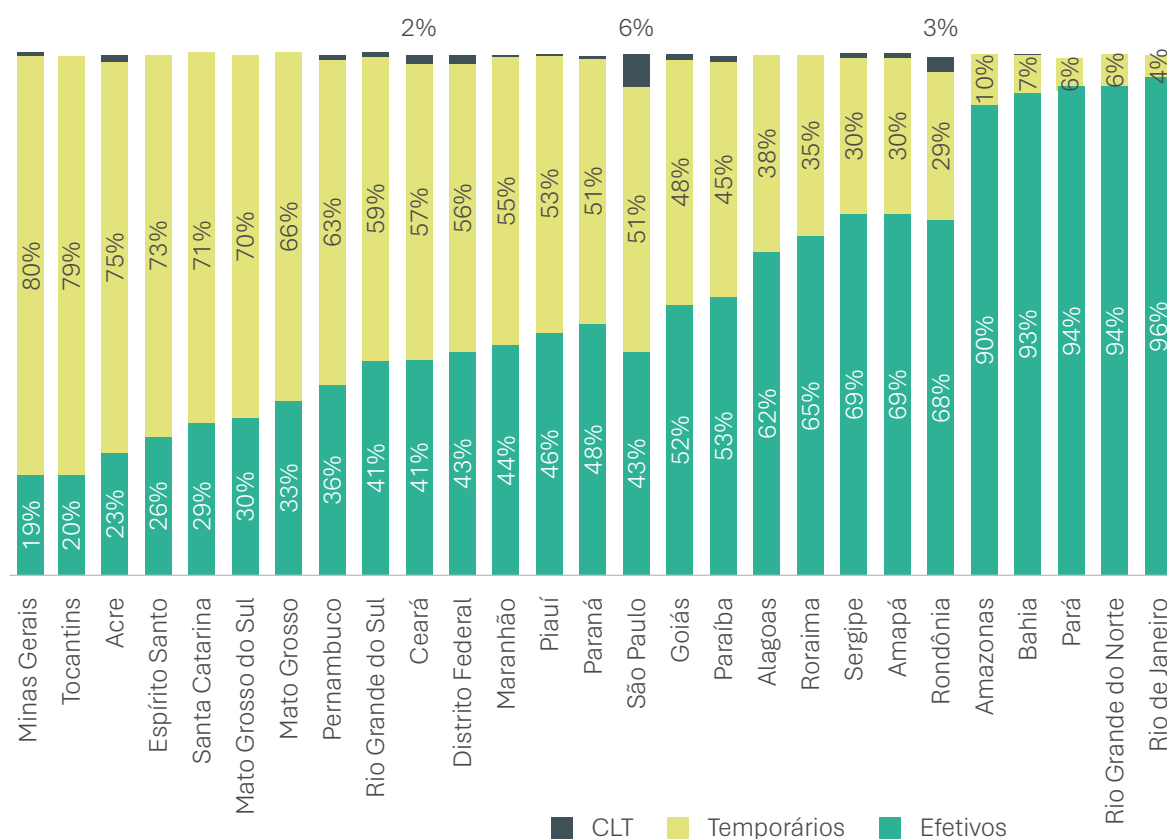
Para a reposição de professores que se aposentarem, há três formas de contratação possíveis, cada uma adequada para diferentes circunstâncias e com diferentes vantagens e desvantagens:

- **Efetivos.** Contratar professores efetivos torna a carreira do magistério mais atrativa, permite a retenção de talentos, favorece maior continuidade do trabalho pedagógico, gera maior vínculo com a escola e a comunidade escolar, e permite desenvolver formadores de professores e futuros gestores;
- **Temporários.** Permite maiores flexibilidade e agilidade na contratação, cobre o absenteísmo de professores efetivos, possibilita lidar com a transição demográfica com sustentabilidade fiscal e contribui para manutenção da oferta educacional para lidar com licenças e afastamentos dos professores efetivos. Por outro lado, quando a legislação do ente subnacional não oferece segurança jurídica e direitos básicos, pode gerar precarização, piores condições de trabalho e enfraquecer vínculos de professores com a rede e as escolas com contratos anuais e alta rotatividade. Além disso, as legislações federal e estadual estabelecem limites sobre as situações em que a contratação de temporários é permitida — devendo ser utilizada não como regra geral, mas como exceção, para cobrir necessidades temporárias, como licença de professores efetivos, ampliação emergencial da rede e falta de professores enquanto não se realizam concursos públicos para suprir as necessidades da rede. Atualmente está em tramitação no Congresso Nacional o PL no 3.069/2025, que cria os agentes públicos especiais que são profissionais admitidos por contrato de tempo determinado para atender às necessidades transitórias de excepcional interesse público, conforme o inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal. Distintos dos servidores efetivos, eles podem exercer funções específicas — como substituições, projetos estratégicos ou ações emergenciais — sem acesso à estabilidade, mas com direitos e garantias mínimas, como remuneração mínima igual ao piso profissional ou salário mínimo, décimo terceiro e férias proporcionais, repouso semanal remunerado, estabilidade à gestante, aviso prévio de trinta dias, licenças e afastamentos, entre outras. O PL no 3.069/2025 cria ainda a possibilidade de crescimento remuneratório real para os agentes públicos especiais com base em avaliação de desempenho. Esse projeto de lei visa acabar com a precarização dos temporários e gerar segurança jurídica permitindo contratos com duração de até seis anos;

- **Celetistas.** Possibilidade intermediária entre as outras duas — com maior flexibilidade do que efetivos, e condições de trabalho melhores do que temporários. A proporção de professores contratados via Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) é pequena nos estados por restrições que existiam sobre essa possibilidade. Porém, em 6 de novembro de 2024, em Julgamento da ADI 2.135, o STF (Supremo Tribunal Federal) validou a Emenda Constitucional no 19/1998 que flexibiliza as modalidades de contratação na administração pública. A partir da data do julgamento, os entes públicos poderão editar leis para prever a admissão de servidores pelos dois regimes, estatutário e celetista. A decisão não muda a exigência de concurso público como forma de ingresso, que segue sendo necessário, mas admite novas formas de contratação, que deverão ser explicitadas nos editais (Brasil, 2025; STF, 2024).

Em 2023, 46,5% dos professores de redes estaduais eram efetivos, e 51,6%, temporários. Celetistas representavam menos de 2% dos docentes. A distribuição de professores por forma de contratação pode ser observada no Gráfico 16.

Gráfico 16 — Docentes da rede estadual no Brasil, por tipo de contratação (2023)



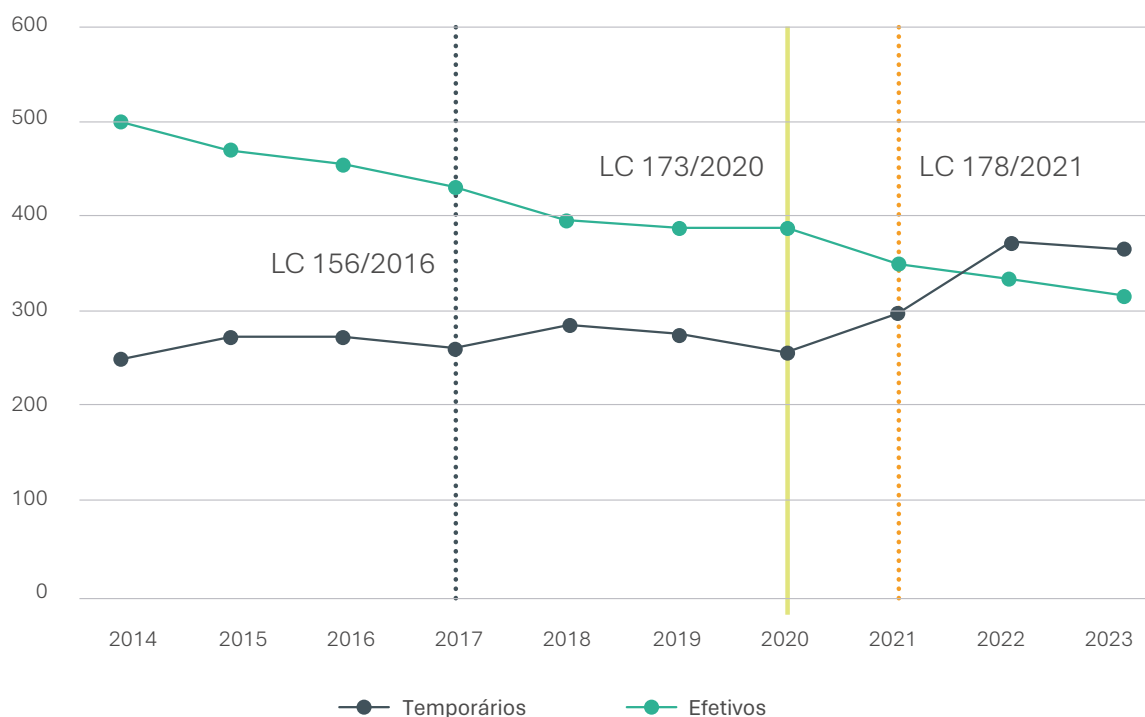
Fonte: MEC/Inep — Sinopse Estatística da Educação Básica

Elaboração: Todos pela Educação



Parte do aumento da contratação de professores temporários se deve a vedações de aumento de despesa de pessoal por parte dos programas de ajuste fiscal patrocinados pela União. Entre as medidas adotadas pela União para estimular os ajustes fiscais dos estados, destacam-se o novo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (novo PAF), o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. O Gráfico 17 mostra a evolução da proporção de professores temporários e efetivos no Brasil em comparação com as datas de lançamento dos três programas de ajuste fiscal supracitados.

Gráfico 17 — Evolução da proporção de professores temporários e efetivos no Brasil em milhares (2014 a 2023) em relação aos anos de lançamento de programas de ajuste fiscal patrocinados pela União



Fonte: Censo Escolar

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

Para lidar com a transição demográfica e a queda da população em idade escolar, cada rede deverá adotar uma combinação entre professores efetivos, temporários e celetistas com base no planejamento da força de trabalho docente e na sustentabilidade fiscal. Com a transição demográfica, menos alunos significa menor necessidade de professores, especialmente os efetivos, que ficam por décadas no serviço público, de modo que não é sustentável em termos fiscais ter 100% de professores efetivos, pois em dez anos parte deles pode ficar ociosa e a folha de pagamento ser estrangulada, sem espaços no orçamento para melhorias na carreira, para pagamento de outras despesas de manutenção da oferta educacional e para investimentos. **Uma boa combinação entre os diferentes modelos de contratação, sem precarização, é fundamental para garantia da qualidade da oferta educacional.**

Para contratar efetivos com responsabilidade fiscal e atrair os melhores talentos, é recomendável **realizar concursos menores e mais frequentes**. Essa prática traz benefícios como:

- **Previsibilidade para egressos da licenciatura, atraindo os melhores.** Com concursos mais frequentes, potenciais interessados em se tornar professores podem ter maior previsibilidade, e assim há uma maior probabilidade de que melhores candidatos, que tendem a ter mais oportunidades de emprego, optem pela carreira docente.
- **Possibilita prova prática, mais efetiva em selecionar os melhores candidatos.** Com concursos menores, é mais viável realizar etapas do processo seletivo que permitam mensurar com mais precisão as competências que são mais importantes para selecionar professores, como provas práticas que permitem avaliar como ensinar, conhecimento pedagógico e conhecimentos pedagógicos de conteúdo, sendo um instrumento preditor da eficácia docente, ou seja, da capacidade do professor de promover a aprendizagem dos estudantes (Elacqua; Nascimento; Scatimburgo, 2024).
- **Melhora a qualidade do estágio probatório e a seleção.** Com menos candidatos a cada concurso, é possível realizar um acompanhamento mais próximo de professores no início de carreira, o que favorece o desenvolvimento profissional e melhora o processo de verificação do servidor, quanto a ele reunir ou não as condições necessárias para sua efetivação.



- **Reconhecimento político e cumprimento de recomendações de órgãos de controle.** Realizar concursos menores e mais frequentes se alinha a recomendações de órgãos de controle e é uma oportunidade de gerar reconhecimento e ganhos políticos com a maior frequência dos certames.
- **Possibilita uma reposição gradual conforme professores se aposentam** com base no planejamento da força de trabalho docente.

A proporção exata de efetivos desejável depende da realidade da rede. A partir do planejamento da força de trabalho, da situação fiscal do estado e de outros fatores, pode-se realizar a distribuição estratégica entre temporários, efetivos e celetistas.

São fatores importantes para decidir como distribuir a contratação de professores pelas diferentes modalidades (efetivos, temporários ou celetistas):

- **Qualidade do ensino e aprendizagem.** A contratação de professores com maiores vínculos com a escola e melhores incentivos para progressão na carreira tende a favorecer a aprendizagem dos estudantes.
- **Flexibilidade de gestão conforme demanda.** Ainda que seja importante contratar professores efetivos conforme planejamento de demanda, a contratação de temporários pode ser utilizada de forma complementar para ajustar (e atender a) demandas transitórias em função de mudanças demográficas ou outros fatores não previstos.
- **Possibilitar prova prática, mais efetiva em selecionar os melhores candidatos.** É importante selecionar professores por processos seletivos capazes de mensurar as competências necessárias para promover a aprendizagem dos estudantes — por exemplo, provas práticas —, inclusive nos processos seletivos simplificados para contratação de professores temporários, da forma como a rede estadual do Paraná o faz.
- **Sustentabilidade fiscal.** A situação fiscal dos estados pode influenciar as formas de contratação possíveis. Por exemplo, estados com despesas com pessoal além dos limites da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) podem ter restrições para a contratação de professores. Nesse sentido, é essencial que os estados atuem com responsabilidade fiscal para que tenham a possibilidade de realizar concursos.

5.1. Comparação média de custos entre professores temporários e efetivos do Brasil e por UF: custo corrente e custo desde a contratação até o fim do vínculo

Esta seção irá detalhar as análises realizadas sobre o diferencial de custos entre contratar professores efetivos e temporários. Para comparar o custo de professores efetivos e temporários, é necessário considerar tanto o diferencial de remuneração pelo trabalho docente quanto encargos previdenciários, conforme será detalhado a seguir.

Primeiramente, um dos fatores que explicam a diferença em termos de custos é que a remuneração inicial de um estatutário é superior à de um temporário na maior parte dos estados. Além disso, os efetivos fazem jus a acréscimos salariais ao longo da carreira — decorrentes de progressão, gratificações mais elevadas e adicionais de tempo de serviço —, enquanto os temporários recebem sempre as mesmas remunerações.

Além do diferencial de remuneração, há diferenças entre os encargos previdenciários de professores efetivos e temporários. A Tabela 7 sintetiza os encargos previdenciários a depender do tipo de vínculo de forma geral. No anexo 8.2, pode-se observar para cada uma das unidades federativas os encargos do RPPS sobre a folha de pagamento dos professores efetivos, incluindo a alíquota de contribuição patronal ordinária, contribuições suplementares, informações sobre segregação de massa quando aplicável e alíquotas do RPC (Regime de Previdência Complementar).



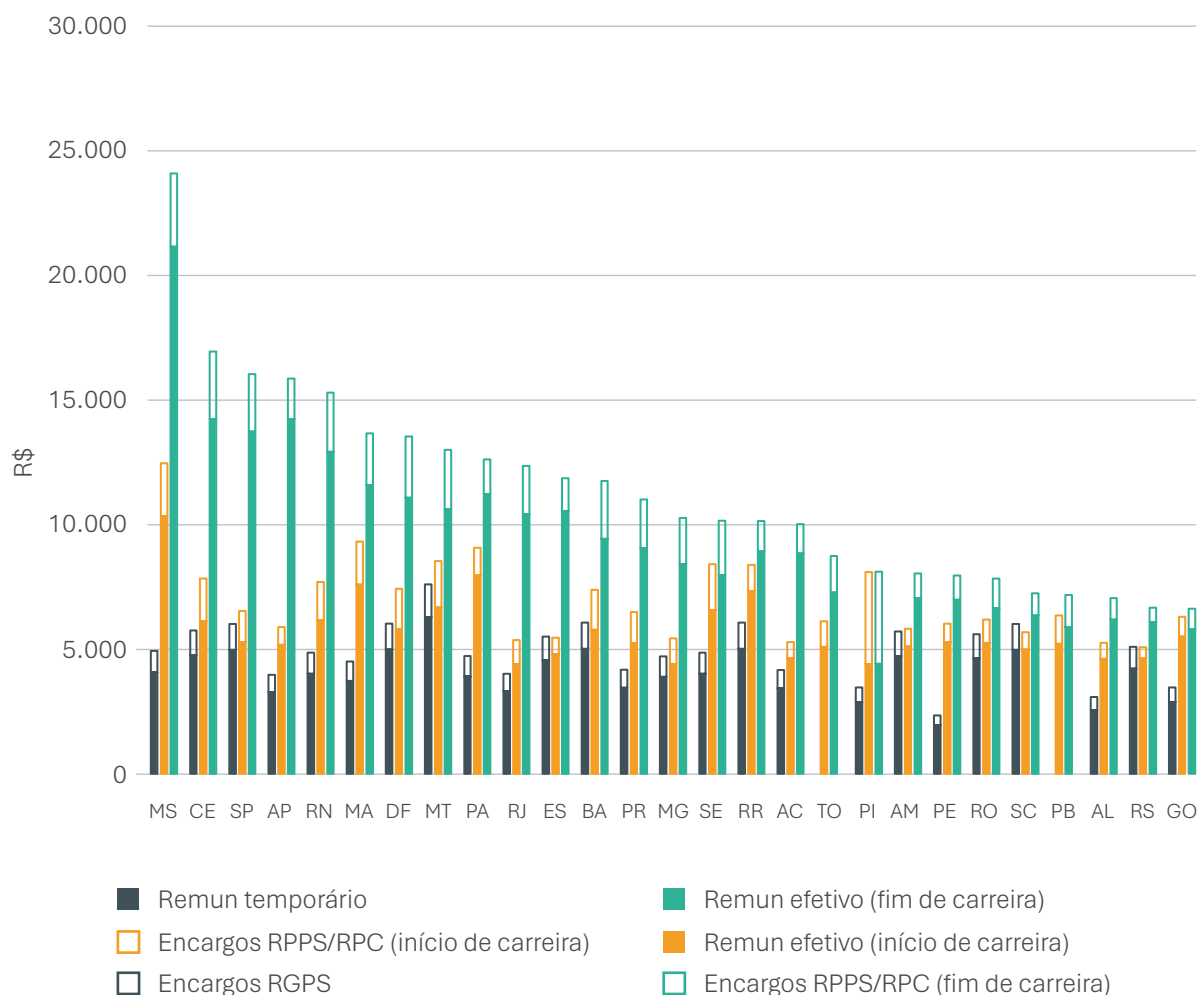
Tabela 7 — Encargos previdenciários por tipo de vínculo

Tipo de vínculo	Encargos previdenciários
Professor(a) temporário(a) (vinculado[a] ao RGPS)	20% de contribuição patronal básica; 1% a título de SAT (Seguro de Acidente de Trabalho).
Professor(a) efetivo(a) (vinculado[a] ao RPPS)	Contribuição patronal ordinária que não pode ser inferior à contribuição dos servidores (alíquota mínima de 14% ou progressiva) nem superior ao dobro; Contribuição suplementar para amortização do déficit atuarial, relevante quando calculada como percentual da folha de pagamento; Segregação da massa: contribuição dos servidores e contribuição patronal não abatem o déficit do fundo deficitário. RPC (Regime de Previdência Complementar): contribuição patronal paritária sobre a parcela que exceder o teto do RGPS (alíquota varia de 7,5% a 8,5%).

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

A análise comparativa de custos correntes entre professores efetivos e temporários indica que a principal fonte de variação no custo corrente do professor efetivo em relação ao temporário é o diferencial de remuneração, e não os encargos previdenciários. O custo relativo aumenta substancialmente à medida que o professor efetivo progride na carreira e incorpora mais gratificações e adicionais de tempo de serviço. Isso é ilustrado no Gráfico 18, que mostra por unidade federativa qual a remuneração de temporários e efetivos (no início e no fim de carreira), assim como os encargos previdenciários de temporários e efetivos (no início e no fim de carreira).

**Gráfico 18 — Custo corrente total dos professores temporários
e efetivos das redes estaduais: 2024-2022***



Fonte: Movimento Profissão Docente (2023), Todos pela Educação (2024) e legislação de regência dos RPPS dos estados

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

* As remunerações dos temporários são de 2022, a dos efetivos de 2023, e as alíquotas de contribuição patronal para o RGPS e RPPS/RPC são as vigentes em 2024

Já a estimativa do custo dos professores efetivos desde a contratação até o fim do vínculo apresenta um resultado distinto do cálculo corrente. Os resultados apresentados a seguir evidenciam que um professor efetivo representa um custo mais elevado para o Estado não apenas devido ao diferencial remuneratório, mas também porque as contribuições realizadas para o RPPS costumam ser insuficientes para financiar os direitos previdenciários acumulados. No caso de um professor temporário, as remunerações e as contribuições para o RGPS esgotam o custo para o governo do estado. Foram calculados cinco cenários com as premissas descritas na Tabela 8.

Tabela 8 — Descrição dos cenários básicos de custo de professores efetivos

	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5
Ano de entrada	Antes de 2003	Entre 2003 e a data de instituição do RPC	Entre a data de instituição do RPC e aprovação de uma reforma nos moldes de Emenda 103/2019	Entre a data de instituição do RPC e aprovação de uma reforma nos moldes de Emenda 103/2019	Após a aprovação de uma reforma da previdência nos moldes de Emenda 103/2019
Idade de entrada	25	25	25		30
Idade de aposentadoria	50	50	50		57
Valor de aposentadoria	Integralidade	Média das maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 80% do período contributivo	Média das maiores remunerações de contribuição (limitadas pelo teto do RGPS), correspondentes a 80% do período contributivo		60% da média das remunerações de contribuição, correspondentes a 100% do período contributivo, mais 2% para cada ano de contribuição que exceder 20
Valor de pensão por morte	Valor da aposentadoria até o teto do RGPS mais 70% da parcela que exceder esse limite	Valor da aposentadoria até o teto do RGPS mais 70% da parcela que exceder esse limite	Valor da aposentadoria	Valor da aposentadoria	60% do valor da aposentadoria

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

Estima-se o custo total em valor presente de um professor efetivo somando as remunerações pagas, as contribuições patronais para o RPPS, o déficit atuarial gerado pelo vínculo e as contribuições paritárias para o RPC. A seguir, compara-se esse custo ao de professores temporários contratados para entregar o mesmo número de anos de sala de aula. Os resultados apresentados na Tabela 9 confirmam que o professor efetivo custa mais caro do que o temporário. Em particular, evidencia-se que o professor efetivo custa mais caro do ponto de vista da previdência quando o déficit atuarial gerado pelo vínculo é computado. Novamente, o custo de um professor efetivo diminui de forma expressiva quando o Estado adota regras previdenciárias similares às da Emenda no 103, de 2019.

Tabela 9 — Custo total de um professor efetivo nos cenários básicos comparado com o de um professor temporário com a mesma remuneração inicial (R\$ constantes)

Premissas: remuneração inicial de R\$ 5 mil, final de R\$ 10.000, amplitude temporal de 25 anos, alíquotas do professor e do ente de 14%, taxa de desconto de 4%.

Data de entrada (idade de entrada em anos)	Antes de 2003C (25)	Entre 2003 e o RPC (25)	Antes da reforma estadual (25)	Antes da reforma estadual (30)	Depois da reforma estadual (30)
Professor efetivo	2.238.434	2.040.367	2.002.069	1.924.832	1.808.032
Remunerações	1.475.916	1.475.916	1.475.916	1.475.916	1.573.999
Contribuição patronal ao RPPS	206.628	206.628	198.302	198.302	208.994
Déficit atuarial	555.890	357.823	322.796	245.559	18.138
Contribuição patronal ao RGPS	0	0	5.055	5.055	6.901
Professor temporários	1.307.312	1.307.312	1.307.312	1.307.312	1.366.519
Remunerações	1.080.423	1.080.423	1.080.423	1.080.423	1.129.354
Contribuição patronal ao RGPS	226.889	226.889	226.889	226.889	237.164
Efetivo/professor temporário	1,71	1,56	1,53	1,47	1,32
Remunerações	1,37	1,37	1,37	1,37	1,39
Previdência	3,36	2,32	2,32	1,98	0,99

Fonte: MPD (2023), Todos pela Educação (2024) e a legislação previdenciária
Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)



O objetivo primordial das simulações por unidade federativa é destacar que o custo a valor presente de um professor efetivo depende não apenas do gasto corrente, pois o governo do estado incorrerá em despesas futuras com aposentadorias e pensões que não são totalmente financiadas pelas contribuições recolhidas para o fundo de previdência. No caso do professor temporário, o custo decorre do salário e da contribuição patronal ao RGPS, não havendo custo adicional para o Estado com benefícios previdenciários.

De fato, as simulações parametrizadas por estado sugerem, de modo geral, que o custo de um professor temporário é mais baixo do que o de um efetivo porque suas remunerações são mais baixas durante todo o período laboral e devido ao déficit atuarial gerado pelo professor concursado — especialmente nos estados que não reformaram as regras de benefícios após 2019 ou adotaram regras mais brandas do que o governo federal. Esse resultado é verificado no caso de mulheres e homens.

A Tabela 10 apresenta médias simples — isto é, sem ponderação pelo tamanho do quadro de docentes — dos resultados das simulações por estado. Para uma taxa de desconto de 3% ao ano, estima-se que a média do custo a valor presente de um efetivo do sexo masculino seja de 2 milhões de reais, e a de um temporário (contando o mesmo tempo de serviço), de 1,2 milhão — uma diferença de 64,7%. Para as mulheres, estima-se que a média do custo a valor presente seja de 1,9 milhão de reais para uma concursada, contra um dispêndio de 1,1 milhão com contratos temporários que geram o mesmo tempo de serviço — uma diferença de 72,8%.

Tabela 10 — Média do valor presente do custo de professores efetivos e temporários com taxa de desconto de 3% ao ano (R\$ constantes)

Item	Homem
Custo do efetivo (1)	2.032.308
Custo do temporário (2)	1.233.928
Diferença em % (1/2)	+ 64,7%
Item	Mulher
Déficit atuarial do efetivo (1.1)	279.490
Remuneração do efetivo (1.2)	1.654.129
Custo do efetivo (1 = 1.1 + 1.2)	1.933.619
Custo do temporário (2)	1.118.993
Diferença em % (1/2)	+72,8%

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

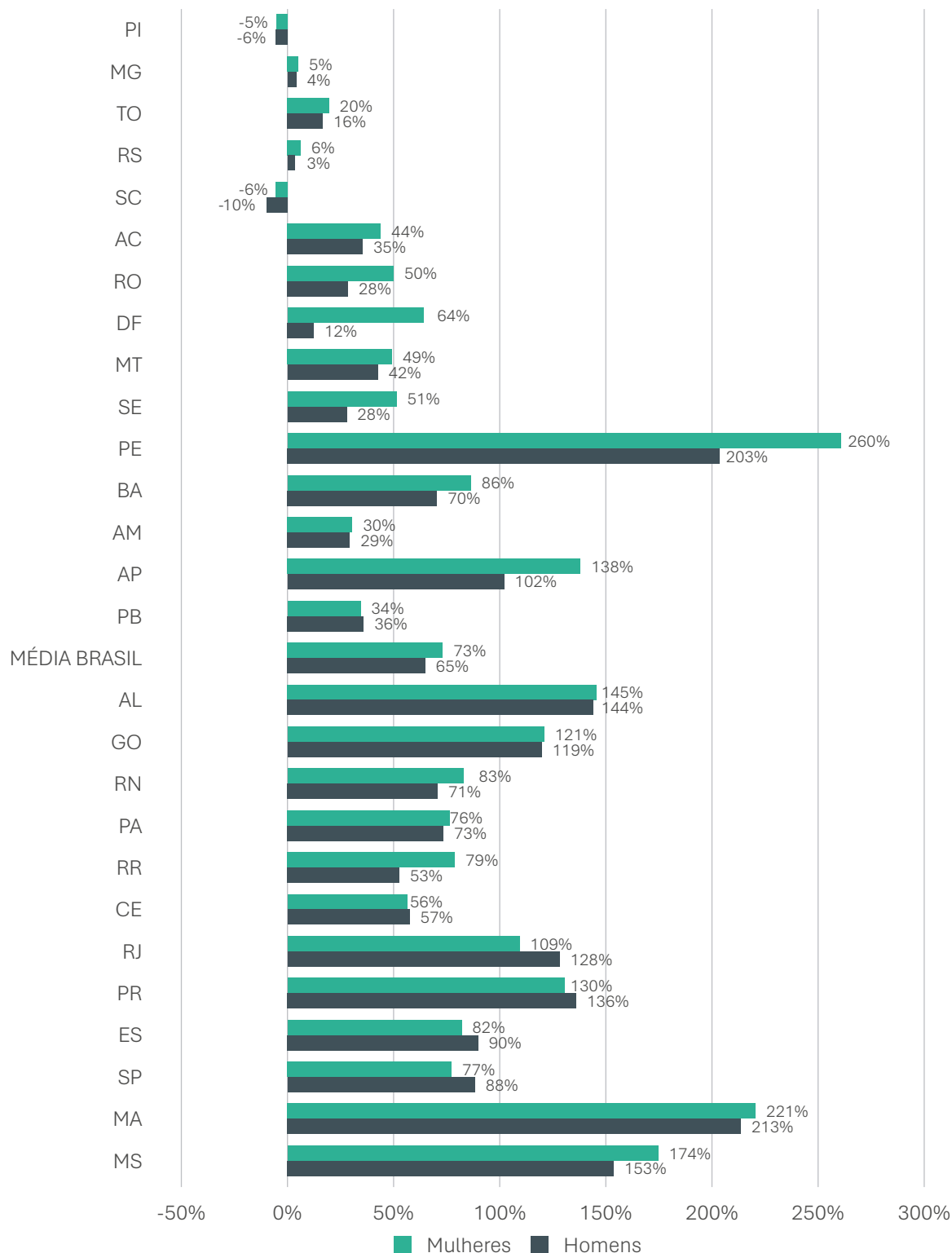
No que diz respeito ao diferencial de custo de acordo com o sexo, a professora tende a gerar um déficit atuarial mais elevado devido à aposentadoria antecipada e à expectativa de sobrevida mais alta. Por outro lado, a professora tem uma probabilidade mais baixa de instituir uma pensão por morte. Nas simulações deste trabalho, considera-se que a aposentadoria do professor sempre tem como desdobramento uma pensão, enquanto a professora institui uma pensão com probabilidade de 15%. Outra questão que, de forma isolada, tende a gerar um custo maior para os homens é que, supondo a idade de entrada no mercado de trabalho para ambos os sexos de trinta anos, o tempo de recebimento de remuneração como ativo acaba sendo maior para homens do que para mulheres, sendo que o salário na ativa não é limitado pelo teto do RGPS, ao contrário dos benefícios previdenciários.

Por fim, pondera-se que os resultados das simulações se referem exclusivamente à dimensão financeira e não devem ser interpretados como evidência de que um tipo de vínculo é preferível a outro. Evidentemente, a decisão do gestor também deve considerar os resultados educacionais esperados. Além disso, vale reforçar que simulações como as apresentadas neste estudo envolvem simplificações e ignoram incertezas. De todo modo, ajudam a demonstrar a relevância da aprovação de reformas nos moldes da Emenda no 103, de 2019 — que reduzem o déficit atuarial gerado pelos novos professores concursados, tornando-os relativamente menos onerosos para o Estado na perspectiva intertemporal.

O Gráfico 19 indica o diferencial de custos entre professores efetivos e temporários, em termos do valor presente de cada uma das formas de contratação por unidade federativa. O percentual observado no gráfico é calculado pela divisão do valor presente de contratar professores efetivos pelo valor presente de contratar temporários. Quando o valor é positivo, o percentual indica o quanto o custo de contratar efetivos é maior do que o custo de contratar temporários. Quando o valor é negativo, indica o quanto contratar temporários custa menos do que contratar efetivos. Por exemplo, a média nacional de 65% para homens e 73% para mulheres indica que, na média do Brasil, o valor presente de contratar professores homens efetivos é 65% superior ao de contratar temporários e 73% no caso de professoras mulheres.



**Gráfico 19 — Valor presente do custo de professores efetivos
dividido pelo valor presente de temporários por estado***



Cálculo: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

* Taxa de desconto de 3% ao ano

Como se pode observar no gráfico, os estados em que há maior diferença nos custos de contratar professores efetivos e temporários são Pernambuco, Maranhão e Mato Grosso do Sul. Nos dois primeiros casos, os estados não realizaram reformas da previdência, o que torna mais custoso contratar efetivos. Caso esses estados realizem reformas da previdência, por exemplo, com idades mínimas, esse diferencial será reduzido. Já no caso do Mato Grosso do Sul, isso pode ser explicado, sobretudo, pela diferença significativa de remunerações inicial e final de professores efetivos. Ainda que essa diferença eleve a diferença de custos entre efetivos e temporários, a possibilidade de progressão na carreira pode ser um importante incentivo para a retenção e a melhoria de desempenho de docentes pela possibilidade de crescimento na carreira.

Considerando essas diferenças de custos, na próxima seção serão apresentadas análises sobre a situação fiscal dos estados, importante de ser considerada ao planejar a força de trabalho e eventuais reformas previdenciárias para possibilitar a combinação entre equilíbrio fiscal e carreiras docentes atrativas.

Metodologia de cálculo de custos de contratação de professores efetivos e temporários

Para comparar os custos entre professores efetivos e temporários, é importante considerar não apenas os custos correntes, mas toda a trajetória de cada professor. Os professores efetivos tendem a ter custos maiores ao longo da sua trajetória uma vez que estão vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), enquanto que os temporários estão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo INSS.

A estimativa do custo dos professores efetivos desde a contratação até o fim do vínculo envolve o cálculo atuarial – um método matemático que emprega ferramentas de estatística e economia financeira apropriadas para análise de risco. No campo da previdência, as técnicas atuariais são usadas para dimensionar os compromissos do plano e estabelecer o seu plano de custeio. Neste trabalho, adotou-se um modelo simplificado para investigar em que medida as alíquotas de contribuição vigentes nos RPPS são suficientes para financiar os benefícios futuros.

O anexo 8.3. apresenta a metodologia detalhada de cálculo, assim como as premissas utilizadas.



6

Melhorar a Carreira Docente

com responsabilidade fiscal, considerando as despesas com ativos e invativos, e os impactos das regras previdenciárias

Para melhorar a carreira docente de forma sustentável ao longo do tempo, é essencial fazê-lo com responsabilidade fiscal. Considerando isso, esta seção trará uma série de análises sobre a situação fiscal das unidades federativas, visando indicar restrições de recursos e cuidados importantes a serem tomados para subsidiar decisões sobre como melhorar a carreira docente com responsabilidade fiscal.

Algumas tendências gerais observadas no país, que variam de acordo com a unidade federativa, foram:

- **Deterioração das finanças estaduais a partir de 2008-2009:** combinação do crescimento das despesas, notadamente com pessoal, e da flexibilização da política de restrição do endividamento estadual.
- **Ajuste fiscal a partir de 2015:** os estados contiveram o crescimento real das despesas com pessoal ativo, mas não tiveram a capacidade de impedir a expansão dos gastos com benefícios previdenciários.
- **Vários estados reduziram seus indicadores para patamares inferiores aos limites máximo e prudencial a partir de 2020,** fenômeno também relacionado ao crescimento nominal mais forte da receita corrente líquida (RCL) no pós-pandemia.
- **Os dois últimos anos de dados disponíveis, no entanto, mostram uma variação positiva** nos indicadores de despesas com pessoal da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal).
- **Mais da metade das despesas com aposentados e pensionistas (parcela financiada com receitas vinculadas) não é computada** nos indicadores da LRF, o que faz com que as métricas subestimem as despesas efetivamente destinadas a servidores inativos.

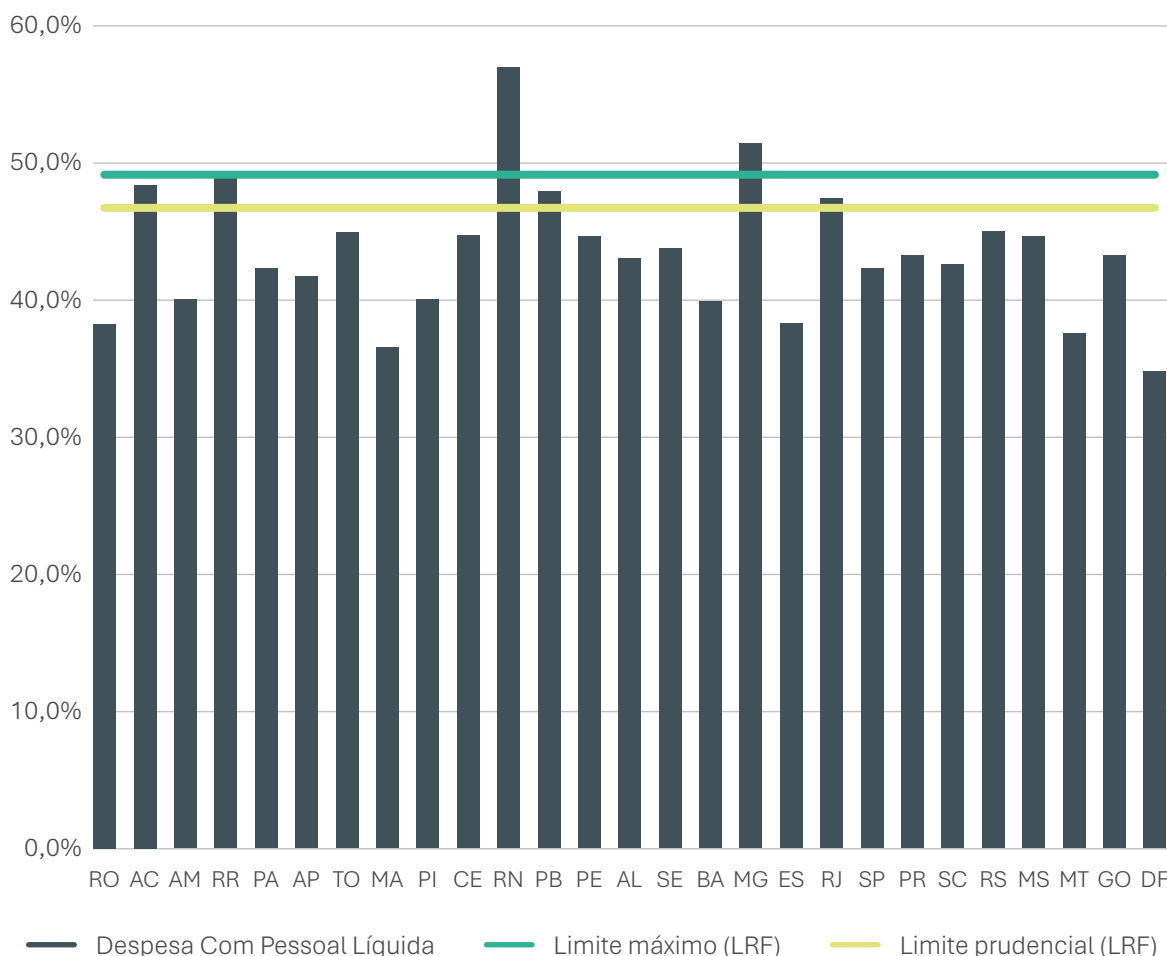
Conforme introduzido na seção anterior, estados com situação fiscal mais frágil podem ter restrições na contratação de professores efetivos para que não aumentem seus gastos com pessoal. Parte do aumento da contratação de professores temporários observada nos últimos anos se deve a programas de ajuste fiscal patrocinados pela União, como destacado anteriormente.



Além dos programas de ajuste fiscal, um marco legal determinante que baliza as decisões de estados sobre forma de contratação de servidores é a Lei de Responsabilidade Fiscal — Lei Complementar no 101, de 04/05/2000. De acordo com a LRF, estados que extrapolam o limite prudencial de gastos com pessoal não podem aumentar as despesas com pessoal.

O Gráfico 20 mostra a proporção de gastos com pessoal para cada unidade federativa como percentual da RCL em 2023. O limite prudencial da LRF é de 95% do limite máximo de gastos com pessoal. O limite máximo de gastos com pessoal é de 49% da RCL. Assim, o limite prudencial é igual a 46,55% da RCL para o Executivo estadual ou municipal. Em 2023, as despesas com pessoal de seis estados estavam acima do limite prudencial da LRF.

**Gráfico 20 — Despesa com pessoal líquida por estado
como percentual da RCL em 2023**



Fonte: RGF/STN Os limites apresentados no gráfico estão definidos nos artigos 20, 22 e 59 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e alterações posteriores

A Tabela 11 mostra a evolução das despesas com pessoal como percentual da RCL no âmbito do PAF (Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal) entre 2016 e 2022. Como a metodologia não está sujeita às mudanças na contabilidade dos estados e nas interpretações dos tribunais de contas, as variações refletem de forma mais fidedigna do que os indicadores do RGF o esforço fiscal das unidades federativas.

Tabela 11 — Evolução das despesas com pessoal como percentual da RCL no âmbito do PAF entre 2016 e 2022

UF	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RO	52,8	55,2	53,5	50,7	47,4	45,6	50,4
AC	57,4	63,5	65,9	64,2	63,0	60,0	53,6
AM	52,7	55,6	54,4	56,9	54,0	52,6	48,4
RR	52,7	62,1	58,1	55,8	56,3	49,5	55,4
PA	61,3	57,9	57,7	53,7	51,3	49,1	47,8
AP	55,2	56,6	56,7	53,8	56,6	56,1	55,5
TO	59,9	69,9	79,2	66,4	56,0	48,7	47,2
MA	51,4	57,3	57,3	55,2	50,1	46,5	45,3
PI	59,6	60,5	65,3	57,9	47,8	56,8	50,2
CE	54,1	56,0	56,3	55,4	53,9	47,6	51,8
RN	69,6	72,1	75,0	72,9	68,7	65,7	65,6
PB	62,6	63,2	62,8	61,0	62,9	57,3	55,3
PE	55,6	58,1	58,5	57,2	55,8	49,6	59,3
AL	56,8	60,6	59,0	56,5	50,5	44,7	53,1
SE	60,4	63,7	59,1	58,1	58,0	57,1	53,2
BA	58,3	61,0	59,5	58,4	54,0	45,6	46,1
MG	75,6	79,3	78,2	69,5	64,1	57,2	58,0
ES	55,1	54,6	52,3	46,1	49,0	43,0	50,8
RJ	72,0	72,5	63,6	65,0	67,0	48,9	55,7
SP	56,4	53,6	54,2	52,9	53,9	45,4	45,7
PR	57,0	61,1	59,3	60,1	59,4	50,0	48,1
SC	57,7	60,6	59,3	56,4	54,9	51,8	50,9
RS	65,6	69,1	66,9	66,5	62,7	51,5	56,2
MS	67,0	77,1	63,8	61,5	54,3	44,9	49,7
MT	61,9	64,9	69,3	62,6	52,7	44,5	46,4
GO	57,0	58,4	65,5	58,4	54,2	46,5	48,3
DF	58,9	55,0	50,3	52,8	51,3	48,0	53,2

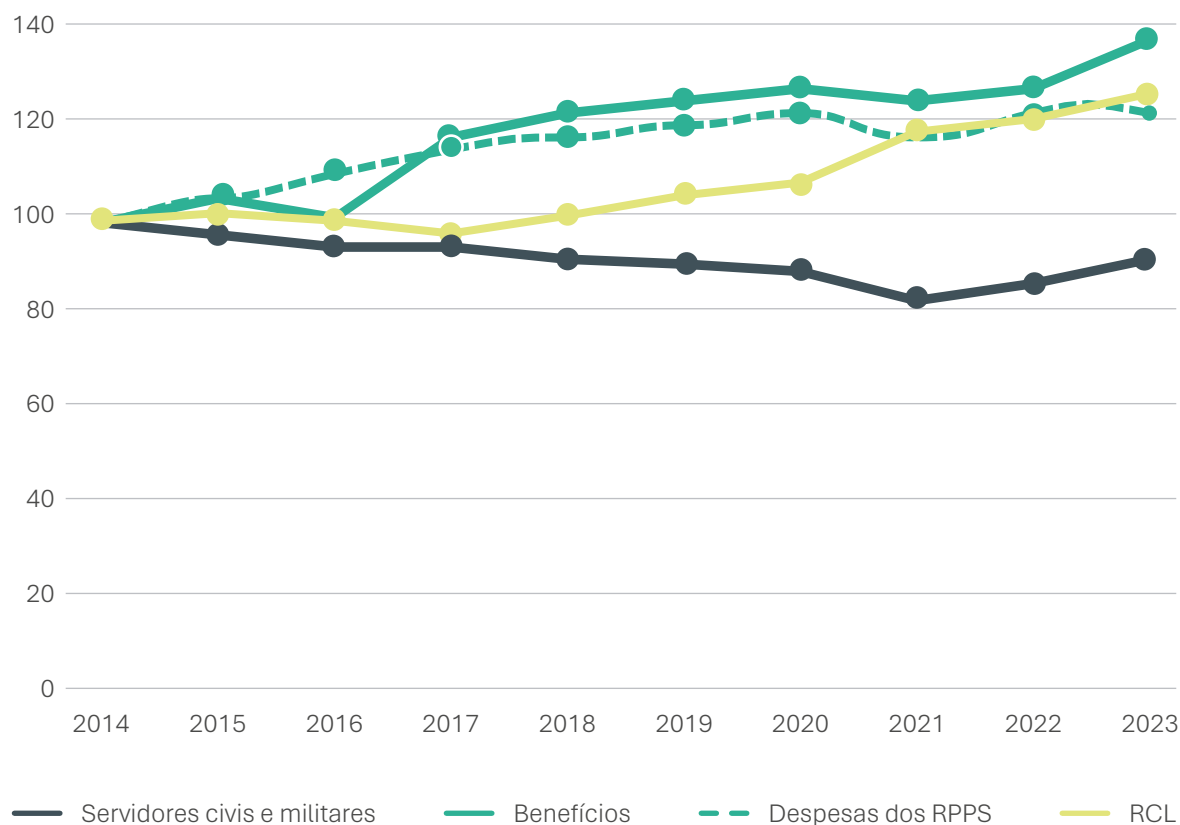
Fonte: Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais de 2023, STN

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)



Ao decompor as despesas com pessoal das unidades federativas entre ativos e inativos, pode-se observar no Gráfico 21 que, desde 2014, houve no Brasil como um todo uma redução real de servidores ativos e como proporção da RCL. Por outro lado, houve um aumento das despesas com inativos superior ao aumento da RCL. Uma eventual continuidade desse cenário exige cautela, uma vez que um crescimento acelerado com despesas com inativos limita o espaço fiscal dos governos para melhorar a carreira de servidores ativos.

Gráfico 21 — Evolução das despesas com pessoal e da RCL (índice real, 2014 = 100): 2014-2023



Fonte: Declarações de Contas Anuais (DCA), Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), STN. Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), MPS

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados

Professores representam uma parcela significativa dos servidores ativos, aposentados e pensionistas nos estados, tal como observado na Tabela 8, que mostra que, considerando os estados em que dados foram encontrados, professores representam 24,8% das despesas totais com servidores ativos nos governos estaduais, e 34,7% das despesas com servidores aposentados. Professores geralmente representam uma parcela maior dos aposentados, já que têm direito a se aposentar mais cedo.

Tabela 12 — Estimativa da participação de professores nas despesas com pessoal, junho 2024

Categoria	Despesas totais (R\$)	Despesas com professores da educação básica (R\$)	Participação das despesas com professores
Servidores ativos			
Total de 13 estados com dados disponíveis	11.495.160.572	2.854.711.090	24,8%
Aposentados			
Total de 12 estados com dados disponíveis	8.386.452.092	2.909.570.526	34,7%

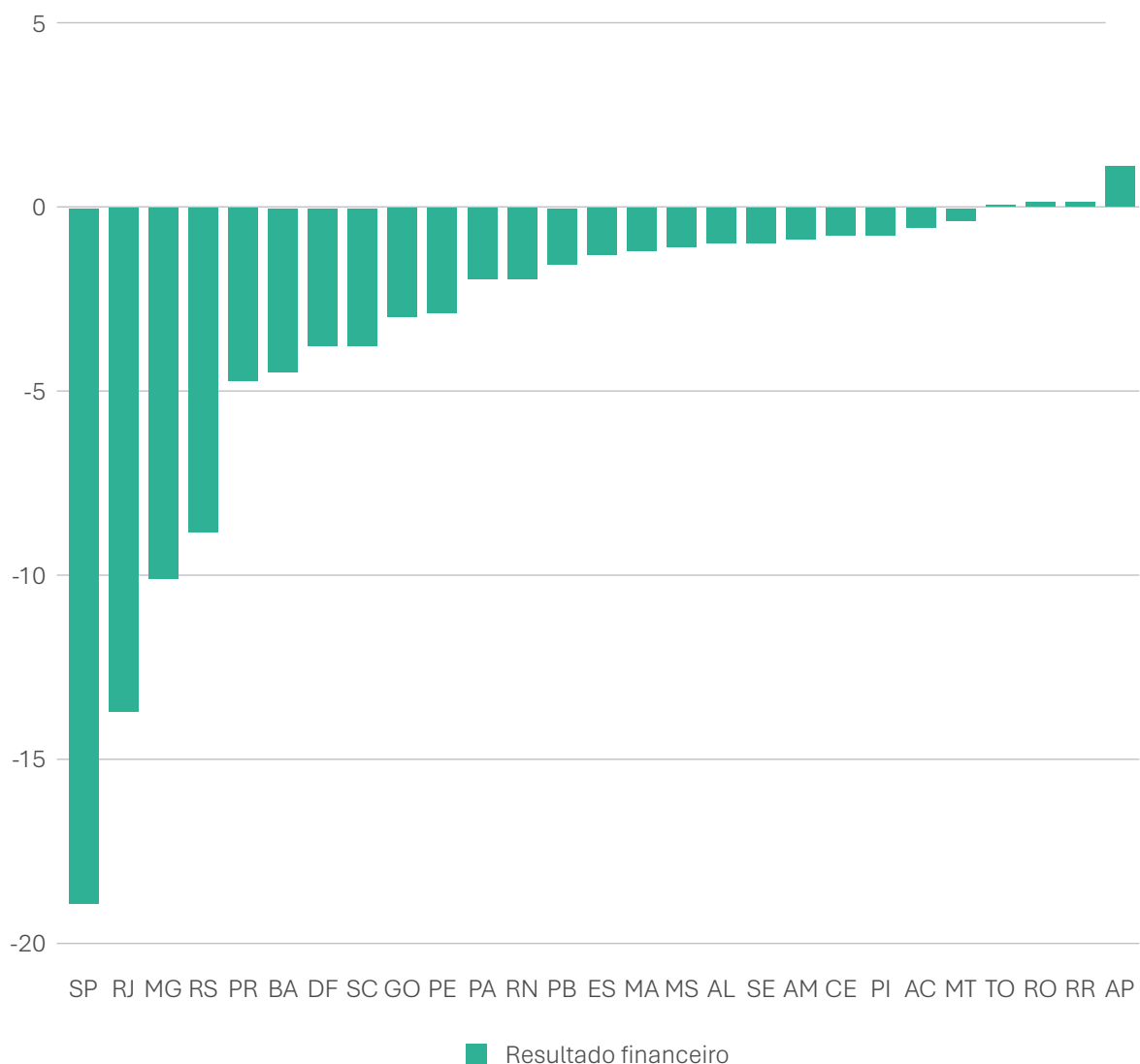
Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

Ainda que uma parcela das despesas com servidores inativos seja coberta por suas contribuições, na maior parte das unidades federativas elas são insuficientes para cobrir todas as despesas previdenciárias. Além disso, nos casos de servidores que possuem remuneração acima do teto do RGPS, diversos estados optaram pela instituição do RPC. Apenas Roraima e Maranhão não dispõem de RPC em funcionamento.



O Gráfico 22 mostra o resultado financeiro dos RPPS das unidades federativas em 2022.

Gráfico 22 — Resultado financeiro dos RPPS estaduais em 2022 (em R\$ bilhões)

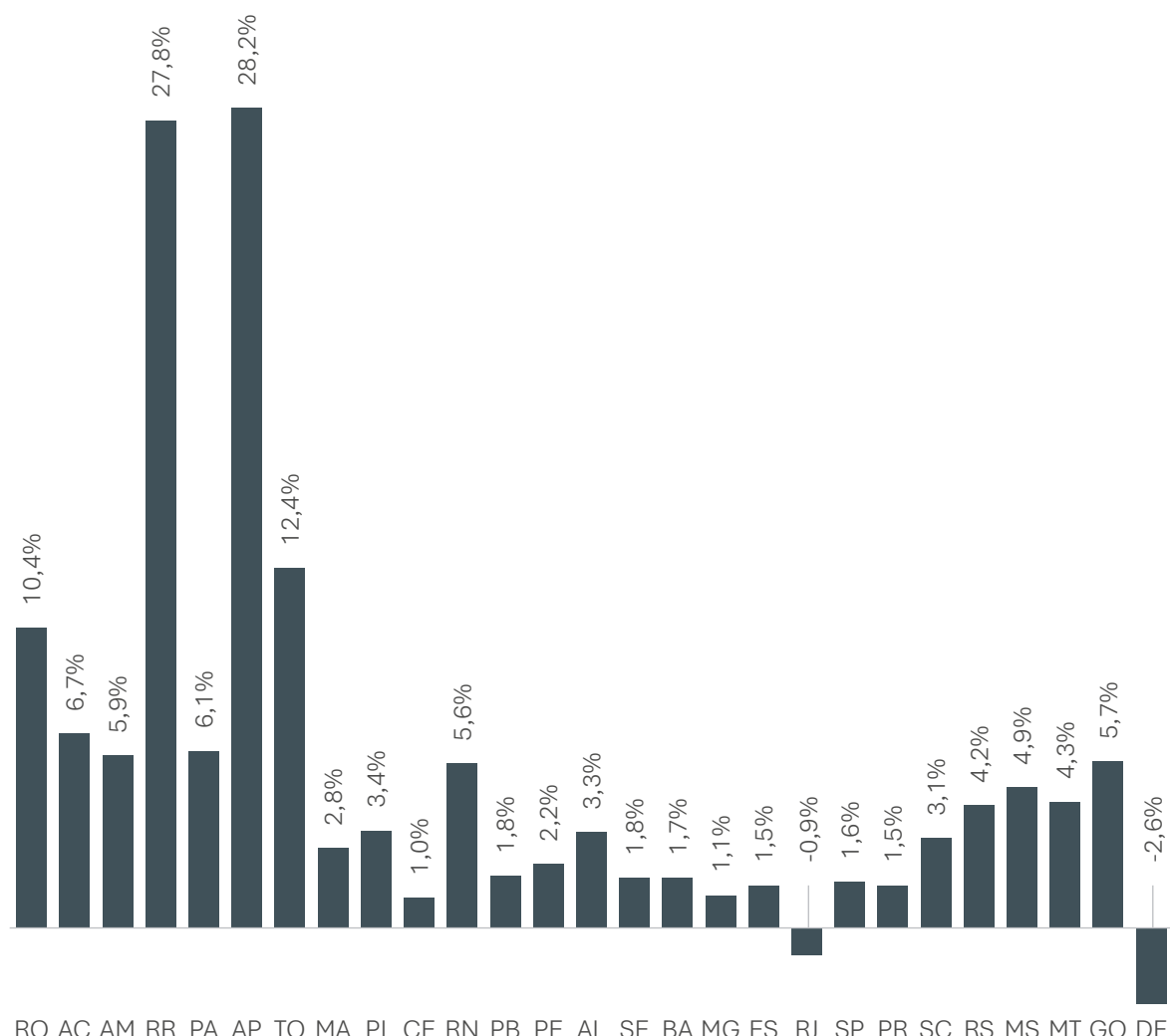


Fonte: AEPS, MPS (2022)

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

Além disso, as despesas previdenciárias têm crescido ao longo dos últimos anos. O Gráfico 23 mostra as taxas de crescimento real das despesas com benefícios dos RPPS entre 2016 e 2022.

**Gráfico 23 — Taxas de crescimento real das despesas
com benefícios dos RPPS (2016-2022)**



Fonte: DIPR/MPS

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

Quando há déficit atuarial nas avaliações anuais, o ente federativo deve adotar medidas para seu equacionamento. Além de ajustes nos planos de benefícios (regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios) e de aportes de bens, direitos e ativos ao RPPS, o normativo admite duas estratégias:

- Plano de amortização com contribuições suplementares;
- Segregação de massa.

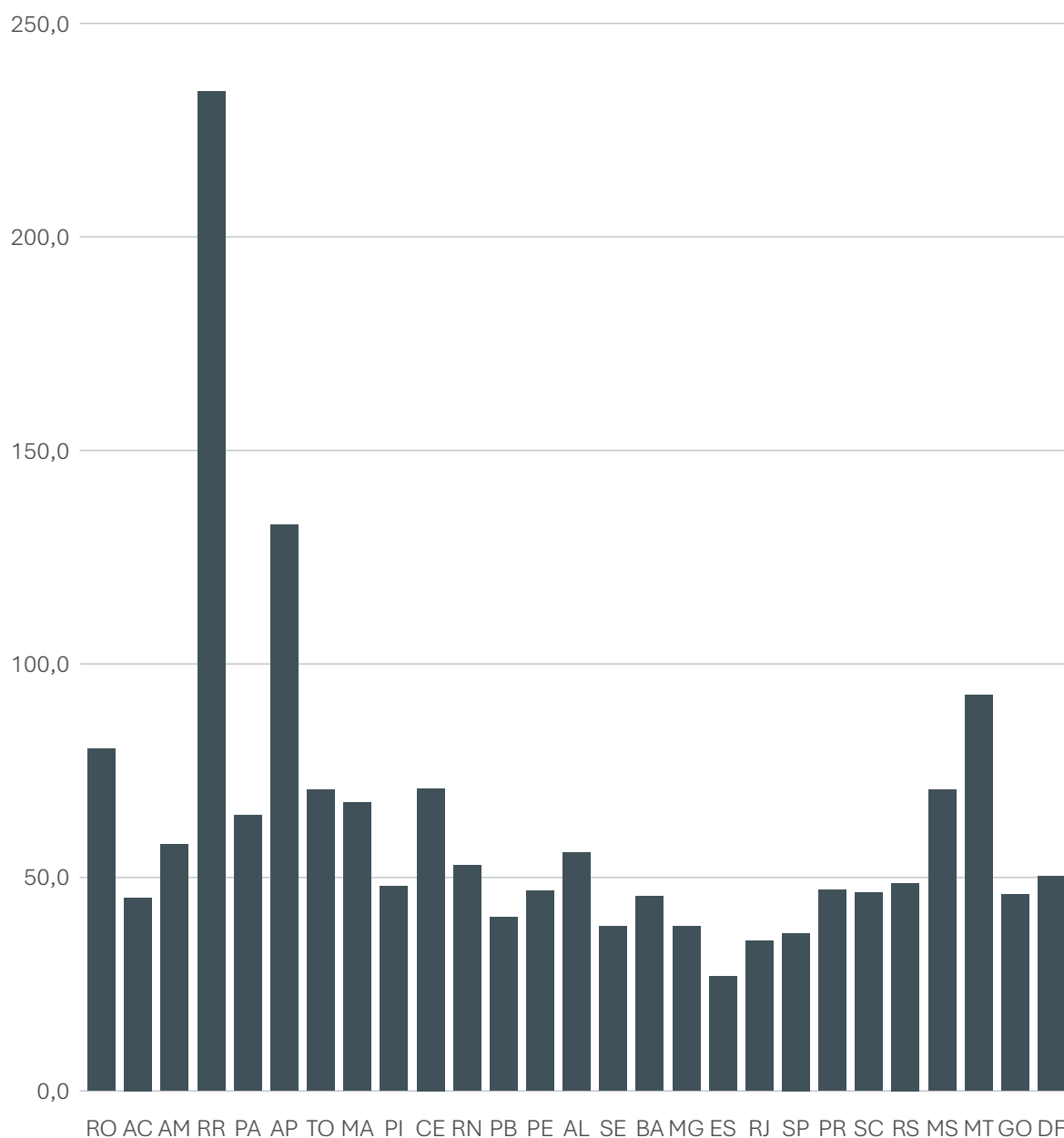


Cinco estados (Rondônia, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso) implementaram em lei um plano de amortização do déficit atuarial com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos. Quase todos os estados adotaram essa estratégia de equacionamento do déficit atuarial, que envolve separar dois fundos (um em regime de repartição — em que os benefícios são pagos com receitas correntes — e outro em regime de capitalização — os recursos são acumulados para pagar benefícios futuros) em algum momento desde meados dos anos 2000 (as exceções são Acre e São Paulo).

Pela segregação de massa, os segurados são divididos em dois fundos, tipicamente de acordo com a data de entrada no ente federativo, a idade ou uma combinação desses atributos. O fundo em repartição é um grupo fechado e em extinção que reúne os servidores, aposentados e pensionistas mais antigos, enquanto o fundo em capitalização abrange os servidores mais novos, poucos beneficiários, e deve ser equilibrado atuarialmente. Essa estratégia acarreta a coexistência de déficits crescentes no fundo em repartição e superávits cada vez maiores no fundo em capitalização, destinados à constituição de reservas. Assim, se por um lado a segregação da massa contribui para a redução do déficit atuarial e a sustentabilidade fiscal a médio e longo prazos, por outro impõe um custo financeiro ao ente federativo durante um período de transição, pois as contribuições relativas aos servidores que entraram após a data de corte, inclusive as patronais, são capitalizadas e, por conseguinte, não podem ser usadas para abater o déficit do fundo em repartição.

Quando as despesas com previdência não são cobertas pelas contribuições dos servidores (ativos ou inativos) e pelas contribuições patronais, em geral o Tesouro estadual cobre as insuficiências financeiras e assume os encargos relativos ao equacionamento atuarial. O Gráfico 24 indica o percentual das despesas previdenciárias cobertas pelas contribuições (de ativos, inativos e do ente federativo) em 2023.

Gráfico 24 — Percentual das despesas previdenciárias cobertas pelas contribuições (de ativos, inativos e do ente federativo) em 2023*



Fonte: DIPR/MPS e RREO/STN

* Os dados de benefícios do Amapá, do Maranhão e do Rio Grande do Sul de 2023 foram imputados do anexo 4 do RREO

A Tabela 13 mostra o quanto as despesas dos RPPS representam em termos de percentual da RCL dos estados entre 2015 e 2023.



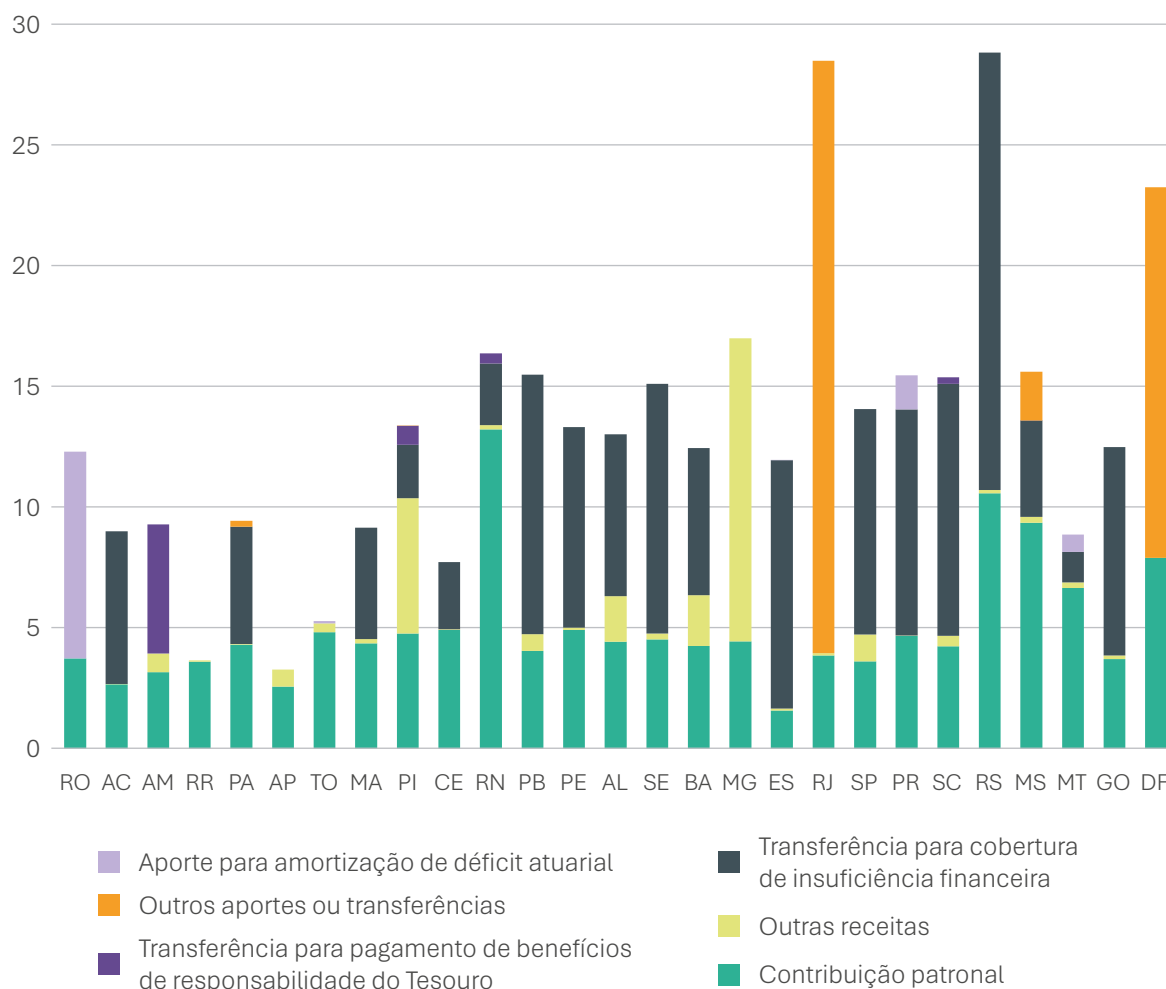
Tabela 13 — Despesas dos RPPS como percentual da RCL entre 2015 e 2023

UF	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
RO	5,5	5,1	6,1	7,0	7,8	8,5	7,8	8,1	9,1
AC	10,1	10,5	12,7	13,6	14,5	14,4	12,8	11,6	12,6
AM	9,0	9,4	9,6	10,8	11,3	16,1	10,4	9,8	10,5
RR	0,6	0,8	1,0	1,0	1,1	1,6	1,9	2,4	2,8
PA	12,1	11,5	11,6	11,6	12,5	11,3	11,5	13,3	13,1
AP	1,2	1,4	1,9	2,3	3,8	2,5	2,9	5,6	4,9
TO	5,7	6,4	8,4	10,2	10,8	11,0	9,9	10,0	12,2
MA	12,9	12,4	13,5	13,1	13,5	13,1	13,0	11,2	10,0
PI	19,3	19,3	20,5	21,1	20,6	17,0	16,9	17,7	18,2
CE	14,5	13,4	14,3	14,1	13,6	13,4	11,8	11,6	12,1
RN	26,7	28,6	28,1	26,1	24,0	24,4	34,2	32,7	34,2
PB	18,4	17,6	18,3	18,4	18,0	17,9	15,8	15,7	16,3
PE	16,0	16,5	17,9	18,1	18,0	17,5	15,4	14,8	17,0
AL	16,9	15,9	17,2	15,8	15,5	14,1	11,7	15,2	12,9
SE	19,9	21,3	24,3	22,0	22,4	21,9	20,0	18,8	18,4
BA	17,0	17,3	17,7	17,8	17,4	17,2	13,0	13,9	16,2
MG	21,4	23,1	25,3	26,3	21,2	22,6	19,4	19,4	21,1
ES	14,2	15,2	16,1	15,4	14,0	15,6	13,1	13,2	13,7
RJ	22,3	26,0	24,5	21,8	22,7	22,0	16,4	17,7	19,2
SP	14,6	15,6	15,4	16,0	17,0	18,4	14,6	14,9	16,7
PR	18,0	20,1	19,7	20,5	21,9	23,5	19,6	16,9	18,5
SC	18,6	20,8	21,6	22,2	21,9	19,2	15,4	17,4	17,4
RS	30,3	28,6	31,6	30,1	28,7	37,8	31,8	35,8	33,1
MS	20,8	21,6	22,9	25,1	23,0	20,9	20,0	19,5	20,1
MT	14,0	15,4	17,3	17,8	16,8	14,5	12,2	11,0	10,7
GO	14,3	13,9	15,5	19,8	18,6	18,3	15,7	14,6	15,2
DF	37,7	32,1	33,4	26,7	30,9	29,8	27,1	29,1	28,4

Fonte: DIPR/MPS e RREO/STN

O Gráfico 25 mostra como os encargos com previdência são cobertos. Pode-se observar que há diferenças significativas entre as unidades federativas — enquanto em algumas uma grande parcela das despesas previdenciárias é coberta por contribuições, em outras é necessário utilizar outras fontes de financiamento, tais como transferências do Tesouro.

Gráfico 25 — Encargos com o RPPS (% da RCL) em 2023*



Fonte: DIPR/MPS e RREO/STN

* Os dados de benefícios do Amapá, do Maranhão e do Rio Grande do Sul de 2023 foram imputados do anexo 4 do RREO

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

Em suma, a situação fiscal dos estados exige cautela ao promover aumentos de salários para professores e ajustes nas carreiras para fazer as mudanças necessárias com responsabilidade fiscal. É importante considerar que mudanças também afetam despesas com inativos, e que contratações de efetivos podem representar compromissos de pagamentos não apenas nos próximos anos, mas por décadas. A criação de uma nova carreira pode ser uma alternativa atrativa para professores, sem aumentar tanto as despesas. Além disso, reformas da previdência podem contribuir para limitar as despesas com inativos e abrir espaço fiscal para tornar a carreira docente dos professores ativos mais atrativa e com melhores incentivos para o desenvolvimento profissional e melhoria de desempenho.

7

Conclusão



As análises apresentadas neste estudo indicam que a transição demográfica com a queda significativa no número de estudantes é uma oportunidade para as redes estaduais investirem na melhoria da qualidade da educação básica, que é o grande desafio do nosso país. Sem educação de qualidade e oportunidades para o desenvolvimento das nossas crianças e adolescentes, o Brasil não se desenvolverá.

A melhoria da qualidade da educação básica pública brasileira passa pela expansão da educação em tempo integral, que promove maior aprendizagem dos estudantes (Rosa et al., 2022; Quintão; Cruz; Costa, 2024, Salomão; Menezes-Filho, 2024), e pela melhoria da qualidade do nosso quadro de professores, que são o fator intraescolar que mais impacta a aprendizagem dos estudantes (Aaronson; Barrow; Sander, 2007; Chetty; Friedman; Rockoff, 2014a; 2014b; Béteille; Evans, 2018, Sanders, Rivers, 1996; Abrucio; Fernandes, 2024).

Para terem professores excelentes, as redes estaduais públicas de ensino precisam atrair e selecionar os melhores profissionais por meio de concursos menores e frequentes, e seleções que mensurem as competências e os conhecimentos necessários para os desafios da sala de aula, que avaliem como ensinar, e não somente o que ensinar, por meio da inclusão de uma prova prática. Além de atrair e selecionar, é necessário reter e desenvolver os professores por meio de carreiras fiscalmente sustentáveis que induzam a melhoria das práticas de ensino e ofereçam uma boa remuneração, boas condições de trabalho e oportunidades de desenvolvimento profissional.

Com a transição demográfica, uma boa combinação entre efetivos, temporários e celetistas com base no planejamento da força de trabalho é imprescindível para garantir sustentabilidade fiscal e a qualidade da oferta educacional. Em um contexto no qual muitos professores efetivos se qualificam à aposentadoria e de redução no número de estudantes até 2050, conforme projeções do IBGE, as redes públicas de ensino deverão avaliar a proporção de aposentados que serão substituídos por novos concursados, que permanecerão na folha de pagamento por décadas. Uma boa combinação entre os diferentes modelos de contratação (efetivos, temporários e celetistas), sem precarização, é determinante para a garantia da qualidade da oferta educacional.

Com a queda de matrículas, é possível tornar a carreira docente mais atrativa com maiores remunerações e incentivos para a melhoria de desempenho. É importante ter carreiras que incentivem o desenvolvimento profissional constante com oportunidades para que professores com bom desempenho ganhem maiores responsabilidades, como mentorar professores mais jovens e obter ganhos salariais proporcionais às suas contribuições.



Porém, a situação fiscal dos estados exige cuidado para promover as melhorias necessárias para a carreira dos professores com responsabilidade fiscal. Como detalhado ao longo deste estudo, há uma significativa heterogeneidade na situação fiscal das unidades federativas, e aquelas que apresentam melhor situação fiscal têm maior flexibilidade para contratar professores, sinalizando que atuar com responsabilidade fiscal pode contribuir para a melhoria da carreira docente.



8. Referências

AARONSON, Daniel; BARROW, Lisa; SANDER, William. “Teachers and Student Achievement in the Chicago Public High Schools”. *Journal of Labor Economics*, Chicago, v. 25, n. 1, p. 95-135, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FERNANDES, Gustavo Andrey de Almeida Lopes (coords.). “A qualidade do professor brasileiro: significado, impacto e políticas sistêmicas de aperfeiçoamento da oferta e desempenho docente”. Instituto Península, FGV EAESP, abr. 2024.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; SUGAHARA, Sonoe. “Mortalidade dos funcionários públicos civis do Executivo por sexo e escolaridade — 1993/2014”. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 28, n. 75, p. 445-64, 2017.

BERÇOT, Ana Paula; GOUVÊA, Raphael Rocha. “Reformulação dos benefícios sociais”. Ipea, 2020. Mimeo.

BÉTEILLE, Tara; EVANS, David K. “Successful Teachers, Successful Students: Recruiting and Supporting Society’s Most Crucial Profession”. World Bank, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2135. Relatora Min. Cármen Lúcia. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 06/11/2024. Brasília, 3 jun. 2025. Disponível em: jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%202135%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 21 ago. 2025.

BROCHADO, Acauã; CRUZ, Itanielson Dantas Silveira. “Estímulo ao endividamento de estados e municípios”. In: MENDES, Marcos (org.). *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil*. Rio de Janeiro: Insper/Autografia, 2022.

BROWN, Jeffrey R.; WILCOX, David W. “Discounting State and Local Pension Liabilities”. *American Economic Review*, v. 99, n. 2, p. 538-42, 2009.

CHETTY, Raj; FRIEDMAN, John N.; ROCKOFF, Jonah E. “Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates”. *American Economic Review*, v. 104, n. 9, p. 2593-632, 2014a.



CHETTY, Raj; FRIEDMAN, John N.; ROCKOFF, Jonah E. “Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood”. *American Economic Review*, v. 104, n. 9, p. 2633-79, 2014b.

COMISSÃO EUROPEIA. “Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)”. *Institutional Paper*, European Commission, n. 279, 2024.

COSTANZI, Rogério Nagamine; SANTOS, Carolina. “Regras de transição da aposentadoria por tempo de contribuição da EC 103/2019 e aposentadoria dos professores”. *Informe de Previdência Social*, Ministério da Previdência Social, v. 33, n. 12, p. 4-11, dez. 2021.

COSTANZI, Rogério Nagamine; SANTOS, Carolina. “Análise dos impactos da reforma de 2019 sobre as idades de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social”. *Informe de Previdência Social*, Ministério da Previdência Social, v. 34, n. 8, p. 4-13, ago. 2022.

ELACQUA, Gregory; NASCIMENTO, Danielle; SCATIMBURGO, Pedro. “Como as redes municipais e estaduais selecionam e alocam seus professores? Uma pesquisa diagnóstica no Brasil”. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2024.

GUIMARÃES, Gustavo; MENDES, Marcos. “O piso salarial do magistério público”. In: MENDES, Marcos (org.). *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil*. Rio de Janeiro: Insper/Autografia, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Panorama do Censo 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/> Acesso em: 29 ago. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). “A remuneração média dos docentes em exercício na educação básica: pareamento das bases de dados do Censo da Educação Básica e da RAIS”, 25 jun. 2020. Disponível em: download.inep.gov.br/dados_abertos/indicadores_educacionais/nota_tecnica_remuneracao_media_docentes_educacao_basica.pdf. Acesso em: 7 set. 2024.

MACIEL, Pedro Jucá. “O processo recente de deterioração das finanças públicas estaduais e as medidas estruturais necessárias”. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto (orgs.). *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016.

MARTINS, Felipe dos Santos. *Ensaio sobre os professores da educação básica municipal: quantificação, remuneração e a despesa com pessoal ativo*. Niterói, 2021. 135 f. Tese (Doutorado em Economia) — Universidade Federal Fluminense.

MOVIMENTO PROFISSÃO DOCENTE. “Planos de carreira e salários do Magistério Público Estadual — 2022”, jan. 2023.

NOVY-MARX, Robert; RAUH, Joshua D. “The Liabilities and Risks of State-Sponsored Pension Plans”. *Journal of Economic Perspectives*, v. 23, n. 4, p. 191-210, 2009.

OLIVEIRA, Ronaldo Ribeiro de; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. “Composição da despesa com pessoal e déficit fiscal: uma análise dos estados e Distrito Federal”. *Revista do Serviço Público*, v. 71, n. 4, p. 746-77, 2020.

QUINTÃO, Giovanna; CRUZ, Louise; COSTA, Leandro. “Os impactos da educação em tempo integral na América Latina”. Banco Mundial, abr. 2024.

ROCHA, C. Alexandre A. “A despesa total com pessoal na ótica da STN e dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais”. *Boletim Legislativo*, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado, Brasília, n. 71, 2018.

ROSA, Leonardo et al. “The Effects of Public High School Subsidies on Student Test Scores: The Case of a Full-Day High School in Pernambuco, Brazil”. *Economics of Education Review*, v. 87, 2022.

SALOMÃO, Luciano; MENEZES FILHO, Naercio Aquino. “Um novo índice de qualidade da educação básica e seus efeitos sobre a saúde, educação e emprego dos jovens brasileiros”. *Policy Paper*, Insper, n. 66, fev. 2022.

SALOMÃO, Luciano; MENEZES-FILHO, Naercio. “Efeitos do ensino médio em tempo integral sobre os indicadores educacionais dos alunos”. Observatório de Educação, Instituto Unibanco, 2024.

SANDERS, William L.; RIVERS, June C. “Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement”. University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center, Knoxville, 1996.

SANTOS, Cláudio Hamilton. “Duas décadas de finanças públicas estaduais e do Distrito Federal: o que dizem os dados de receitas e despesas primárias por unidade da federação divulgados pela STN de 2002 até 2021?”. *Carta de Conjuntura*, Ipea, Brasília, n. 56, 2022.



SANTOS, Cláudio Hamilton et al. “Indicadores Ipea de gastos com pessoal nos estados: atualização até o último bimestre de 2018”. *Carta de Conjuntura*, Ipea, Brasília, n. 43, 2019.

SCHETTINI, Bernardo Patta; COSTANZI, Rogério Nagamine. “Reforma da previdência no serviço público civil: diagnóstico dos estados e municípios”. *Texto para Discussão*, Ipea, Rio de Janeiro, n. 3069, 2024.

SCHETTINI, Bernardo Patta; PIRES, Gustavo Martins Venâncio; SANTOS, Cláudio Hamilton. “Previdência e reposição no serviço público civil federal do poder Executivo: Microsimulações”. *Texto para Discussão*, Ipea, Rio de Janeiro, n. 2365, 2018.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). “Boletim de finanças dos entes subnacionais”, nov. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL (STF). “Informação à sociedade. ADI 2.135: extinção do regime jurídico único pela Reforma Administrativa (EC no 19/1998)”. Brasília, 2024. Disponível em: noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/11/19191749/ADI-2135-RJU-Info-a-Sociedade-vRev-1-1.pdf. Acesso em: 21 ago. 2025.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. “Professores temporários nas redes estaduais do Brasil”, abr. 2024. Disponível em: todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/estudo-professores-temporarios-nas-redes-estaduais-do-brasil-todos-pela-educacao.pdf. Acesso em: 21 ago. 2024.



9

Anexos

9.1. Estrutura remuneratória das carreiras do magistério estadual em 2023

UF	Regime de remuneração	Gratificações ou abonos	Adicional de tempo de serviço	Percentual no fim da carreira	VB/subsídio inicial + abonos e gratificações	VB/subsídio final + abonos e gratificações	VB/subsídio final + abonos e gratificações + ATS	Amplitude remuneratória (%)	Tempo mínimo (anos)	Crescimento % médio anual até atingir o topo da carreira
RO	Vencimentos	Gratificação de Atividade Docente (R\$ 620)	Não	0,0%	5.268,2	6.662,6	6.662,6	26,5%	32	0,7%
AC	Vencimentos	Não	Sexta-parte	16,7%	4.660,1	7.596,0	8.862,3	90,2%	28	2,3%
AM	Vencimentos	Não	Não	0,0%	5.129,2	7.070,2	7.070,2	37,8%	29	1,1%
RR	Vencimentos	Não	Não	0,0%	7.360,4	8.946,6	8.946,6	21,6%	18	1,1%
PA	Vencimentos	Gratificação de Escolaridade (Ensino Superior - 80% do VB)	Triênio	60,0%	8.000,3	8.451,4	11.268,6	40,9%	34	1,0%
AP	Vencimentos	Não	Anuênio	35,0%	5.192,6	10.573,3	14.274,0	174,9%	36	2,8%
TO	Vencimentos	Não	Não	0,0%	5.112,4	7.289,0	7.289,0	42,6%	28	1,3%
MA	Vencimentos	Gratificação de Atividade de Magistério - GAM (120% do VB)	Quinquênio	35,0%	7.623,1	9.700,8	11.627,1	52,5%	25	1,7%
PI	Vencimentos	Não	Não	0,0%	4.420,6	4.420,6	4.420,6	0,0%	28	0,0%
CE	Vencimentos	Regência (27,76% para Licenciatura). Parcela Variável de Redistribuição do FUNDEB: R\$100 a R\$700, a depender da referência na carreira e da titulação.	Não	0,0%	6.147,7	14.271,4	14.271,4	132,1%	17	5,1%
RN	Vencimentos	Não	Quinquênio	35,0%	6.190,1	9.602,8	12.963,8	109,4%	20	3,8%
PB	Vencimentos	Não	Não	0,0%	5.232,3	5.898,2	5.898,2	12,7%	21	0,4%
PE	Vencimentos	Não	Não	0,0%	5.305,2	7.001,8	7.001,8	32,0%	31	0,9%
AL	Subsídio	Não	Não	0,0%	4.635,0	6.202,7	6.202,7	33,8%	25	1,2%
SE	Vencimentos	Abono Temporário - Fundeb (R\$ 832,57)	Triênio	Valor fixo	6.600,6	6.600,6	7.987,3	21,0%	28	0,7%
BA	Vencimentos	Regência (31,18% do VB)	Anuênio e Quinquênio	35,0%	5.798,9	7.470,6	9.463,8	63,1%	18	2,8%

Fonte: Movimento Profissão Docente (2023)
Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados

UF	Regime de remuneração	Gratificações ou abonos	Adicional de tempo de serviço	Percentual no fim da carreira	VB/subsídio inicial + abonos e gratificações	VB/subsídio final + abonos e gratificações	VB/subsídio final + abonos e gratificações + ATS	Amplitude remuneratória (%)	Tempo mínimo (anos)	Crescimento % médio anual até atingir o topo da carreira
MG	Vencimentos	Não	Quinquênio	35,0%	4.420,5	6.246,0	8.432,1	90%	30	2,2%
ES	Subsídio	Não	Não	0,0%	4.808,2	10.573,7	10.573,7	119,9%	31	2,6%
RJ	Vencimentos	Complementação remuneratória para atingimento do piso (R\$ 4.420,55)	Triênio	50,0%	4.420,6	6.967,1	10.450,6	136,4%	31	2,8%
SP	Subsídio	Não	Não	0,0%	5.300,0	13.780,0	13.780,0	160,0%	29	3,3%
PR	Vencimentos	Gratificação de Tecnologia e Ensino - GTE (R\$ 846,32)	Quinquênio	50,0%	5.266,9	6.334,1	9.077,9	72,4%	16	3,5%
SC	Vencimentos	Parcela de complemento remuneratória atingimento do piso estadual (R\$ 5.000)	Triênio	36,0%	5.000,0	5.000,0	6.374,2	27,5%	25	1,0%
RS	Subsídio	Não	Não	0,0%	4.641,5	6.094,1	6.094,1	31,3%	18	1,5%
MS	Subsídio	Não	Não	0,0%	10.383,2	21.223,2	21.223,2	104,4%	30	2,4%
MT	Subsídio	Não	Não	0,0%	6.695,9	10.646,5	10.646,5	59,0%	34	1,4%
GO	Vencimentos	Gratificação de Estímulo à Efetiva Regência de Classe - GEERC (R\$ 1.111,54)	Não	0,0%	5.532,1	5.815,8	5.815,8	5,1%	19	0,3%
DF	Vencimentos	Gratificação de Atividade pedagógica - GAPED (30% do VB)	Anuênio	35,0%	5.827,0	8.756,0	11.113,4	90,7%	21	3,1%

Fonte: Movimento Profissão Docente (2023)
Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados

Observações: As vantagens pecuniárias (gratificações etc.) acrescentadas ao vencimento-base (VB) ou subsídio foram somente aquelas extensíveis a todos os professores e com decisões judiciais que as tornam parte do vencimento, tendo em vista a Lei no 11.738/2008, que estabelece que o piso do magistério se refere somente ao vencimento inicial e não a remuneração total que abarque vantagens pecuniárias, e o § 9o do artigo 39 da Constituição Federal (EC 103/2019), que veta a incorporação de vantagens de caráter temporário à remuneração do cargo efetivo.

O VB ou subsídio final consideram a remuneração máxima que um professor com licenciatura plena pode atingir. Não foi considerada a remuneração final de doutorado, tendo em vista o baixo percentual de professores doutores em regência de classe na educação básica.

9.2. Encargos do RPPS sobre a folha de pagamento dos professores efetivos

As tabelas a seguir detalham por unidade federativa os encargos do RPPS sobre a folha de pagamento dos professores efetivos em 2024.

UF	Contribuição patronal ordinária		Contribuição suplementar			Segregação da massa			RPC	
	Alíquota	Detalhes	Contribuição suplementar Alíquota	Outra		Situação	Data de corte	Contribuição vai para fundo deficitário?	Alíquota	Início da vigência
RO	18,00%	x	x	Amortização em 44 anos por meio de aportes com valores preestabelecidos.		Extinta	x	Não	8,00%	06/11/2018
AC	14,00%	x	x	x		Não implementada	x	Sim	8,50%	30/06/2022
AM	14,00%	28,00% no fundo em repartição.	x	x		Vigente	31/12/2003	Não	8,50%	24/11/2021
RR	14,50%	x	x	x		Vigente	31/12/2001	Não	x	x
PA	14,00%	23,00% no fundo em repartição.	x	x		Vigente (alterada)	31/12/2016	Não	8,50%	03/08/2022
AP	14,00%	x	x	x		Vigente	31/12/2005	Não	8,50%	19/10/2022
TO	20,20%	x	x	x		Vigente	31/05/2012	Não	8,50%	03/03/2023
MA	22,72%	Dobro da contribuição dos ativos e beneficiários, que é progressiva. Alíquota patronal efetiva calculada conforme remuneração do professor em início de carreira.	x	Benefícios instituídos até 31/12/1995 ficam a cargo do Tesouro.		Vigente	x	Sim	8,00%	x
PI	28,00%	x	56,00%	Base de cálculo é a base de contribuição dos profissionais da educação. Há também vinculação de receitas (50% da arrecadação do Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico e/ou de Equilíbrio Fiscal).		Extinta	x	Sim	8,50%	06/03/2019
CE	28,00%	x	x	x		Vigente	31/12/2013	Não	8,50%	01/08/2021

Fonte: Legislação Estadual
Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

	Contribuição patronal ordinária		Contribuição suplementar			Segregação da massa			RPC	
UF	Alíquota	Detalhes	Contribuição suplementar Alíquota	Outra		Situação	Data de corte	Contribuição vai para fundo deficitário?	Alíquota	Início da vigência
RN	25,00%	25,00% em 2024, 26,00% em 2025, 27,00% em 2026 e 28,00% a partir de 2027.	x	x		Extinta	x	Sim	8,50%	14/06/2024
PB	22,00%	28,00% no fundo em repartição.	x	x		Vigente	27/12/2012	Não	8,50%	25/10/2022
PE	14,00%	28,00% no fundo em repartição.	x	x		Vigente (alterada)	31/03/2020	Não	8,50%	23/06/2023
AL	14,00%	28,00% no fundo em repartição.	x	x		Vigente	31/12/2006	Não	8,50%	15/10/2020
SE	28,00%	x	x	x		Extinta	x	Sim	7,50%	03/07/2018
BA	28,00%	x	x	x		Vigente (alterada)	28/07/2016	Não	8,50%	29/07/2016
MG	23,39%	Dobro da contribuição dos ativos, que é progressiva. Alíquota patronal efetiva calculada conforme remuneração do professor em início de carreira.	x	Há previsão legal de contribuição suplementar de até 22% para cobertura de eventuais déficits previdenciários.		Extinta	x	Sim	7,50%	29/10/2015
ES	14,00%	x	x	x		Vigente	22/04/2004	Não	8,50%	05/02/2014
RJ	22,00%	22,00% no fundo em capitalização e 28,00% no fundo em repartição	x	Vinculação de receitas (royalties e participações especiais de petróleo, transferências da Lei Kandir e FEX e a arrecadação do IRRF)		Vigente	03/09/2013	Não	8,50%	03/09/2015

Fonte: Legislação Estadual
Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

Contribuição patronal ordinária			Contribuição suplementar			Segregação da massa			RPC	
UF	Alíquota	Detalhes	Contribuição suplementar Alíquota	Outra		Situação	Data de corte	Contribuição vai para fundo deficitário?	Alíquota	Início da vigência
SP	23,90%	Dobro da contribuição dos ativos, que é progressiva. Alíquota patronal efetiva calculada conforme remuneração do professor em início de carreira.	x	x		Não implementada	x	Sim	7,50%	21/01/2013
PR	23,80%	23,8% em 2024, mas sobre 1,4% por ano até atingir 28,0% em 2027. 28,00% no fundo em repartição.	x	Percentual crescente da folha de benefícios do Fundo de Previdência (3% em 2021, 6% em 2024 e 21,3% a partir de 2040) e vinculação de receitas (FPE).		Vigente (alterada)	31/12/2003 e idade igual ou superior a 73 anos até 30/06/2015	Não	8,50%	22/09/2022
SC	14,00%	14,00% no fundo em capitalização e 28,00% no fundo em repartição.	x	Vinculação de receitas (25% dos royalties que o estado venha a ter direito).		Vigente	31/12/2023	Não	8,00%	30/09/2016
RS	9,73%	Igual à contribuição dos ativos no fundo em capitalização e o dobro da contribuição dos ativos no fundo em repartição, sendo que a contribuição dos segurados é progressiva. Alíquota patronal efetiva calculada de 9,73% no fundo em capitalização para o professor em início de carreira (faixas atualizadas para 2024).	x	Amortização em 35 por meio de aportes com valores preestabelecidos.		Vigente (alterada)	19/08/2016	Não	7,50%	19/08/2016
MS	25,00%	x	x	x		Extinta	x	Sim	7,50%	13/07/2020
MT	28,00%	x	x	Aportes com valores preestabelecidos (cronograma de 8 anos).		Vigente	31/12/2013	Não	7,50%	26/11/2020
GO	14,25%	28,50% no fundo em repartição	x	x		Vigente (alterada)	06/07/2017	Não	8,50%	07/07/2017
DF	28,00%	x	x	x		Vigente (alterada)	28/02/2019	Não	8,50%	01/03/2019

Fonte: Legislação Estadual
Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)



9.3. Modelo para cálculo do custo financeiro para os estados dos professores efetivos desde a contratação até o fim do vínculo

No modelo do custo financeiro da contratação até o fim do vínculo, um professor entra no magistério da rede estadual na idade atual e permanece até a idade de aposentadoria programada. Desconsideram-se os riscos biométricos (morte e entrada em invalidez) nessa fase — fenômenos relevantes nos cálculos atuariais do plano como um todo, para definição do plano de custeio, mas uma complicação desnecessária para o propósito deste estudo. Com efeito, essa simplificação se justifica pelo fato de que a saída precoce de um professor efetivo acarretaria a necessidade de sua reposição. Pela mesma razão, desconsidera-se a rotatividade de professores efetivos, ou seja, a saída voluntária da rede estadual. Após a aposentadoria, o professor tem uma sobrevida igual à média da população. Ao falecer, institui, com probabilidade α , uma pensão vitalícia para o cônjuge ou companheiro, que também possui expectativa de sobrevida igual à média e vive por mais x anos.

Durante o período de atividade, o Estado deve arcar com as remunerações e contribuições patronais para o RPPS referentes ao vínculo do professor, que também realiza contribuições para o financiamento de sua previdência. O modelo considera que essas contribuições são capitalizadas à taxa de juros real r . Após a aposentadoria, essas contribuições serão usadas para financiar os benefícios que ele vier a instituir. Se elas forem insuficientes, o Tesouro estadual deverá cobrir a diferença.

Esse modelo gera três resultados relevantes do ponto de vista do custo previdenciário do professor efetivo:

- o valor presente (VP) das contribuições;
- o valor presente dos benefícios a conceder;
- o resultado atuarial estimado, que é a diferença entre as duas primeiras grandezas.

VP das contribuições

$$\begin{aligned}
 &= \sum_{t=0}^{a-e-1} \frac{1}{(1+r)^t} \cdot (aliq_t + aliq_p) \cdot vl_remun_contrib_t \\
 &+ \mathbf{1}[vl_apos_\tau > teto_\tau] \cdot \sum_{t=a-e}^{w-e-1} \frac{1}{(1+r)^t} \cdot aliq_\tau \\
 &\cdot (vl_apos_\tau - teto_\tau) + \alpha \cdot \mathbf{1}[vl_pens_\tau > teto_\tau] \cdot \sum_{t=w-e}^{w-e+x} \frac{1}{(1+r)^t} \cdot aliq_\tau \\
 &\cdot (vl_pens_\tau - teto_\tau)
 \end{aligned}$$

$$\text{VP dos benefícios} = VP_{\text{benefícios}} = \sum_{t=a-e}^{w-e-1} \frac{1}{(1+r)^t} \cdot vl_apos_\tau + \alpha \sum_{t=w-e}^{w-e+x} \frac{1}{(1+r)^t} \cdot vl_pens_\tau$$

$$\text{Resultado atuarial} = VP \text{ das contribuições} - VP \text{ dos benefícios}$$

Em que $\mathbf{1}[y > teto]$ é um indicador que é igual a 1 quando y é maior do que o teto do RGPS e zero caso contrário. As alíquotas de contribuição do servidor ($aliq_s$) e patronal ($aliq_p$), assim como os valores das aposentadorias e pensões (vl_apos e vl_pens), são definidos pela legislação do RPPS. Os valores da remuneração de contribuição ($vl_remun_contrib$) em cada instante t são simulados de acordo com a remuneração inicial, final e a amplitude mínima previstos nos planos de carreira e salários de cada estado.

A remuneração do professor efetivo no instante t é dada pela fórmula $vl_remun_t = vl_remun_e \times (1+g)^{(t-e)}$, em que $g = (vl_remun_f/vl_remun_e)^{1/(amplitude-1)} - 1$ é a taxa média de crescimento anual que faz com que o docente saia da remuneração de entrada (vl_remun_e) e alcance a remuneração final (vl_remun_f) no prazo indicado pela amplitude temporal da carreira (duas últimas colunas da tabela 3). A remuneração de contribuição ($vl_remun_contrib$) é igual à remuneração, mas limitada pelo teto do RGPS.

Além disso, pode-se calcular o valor presente das remunerações do professor desde o ingresso até a aposentadoria programada, assim como os encargos patronais para o RPPS e o RPC, para fins de comparação com o custo de professores temporários que entregam o mesmo tempo de serviço. As fórmulas são as seguintes:

VP do custo do professor efetivo

$$\begin{aligned}
 &= \sum_{t=0}^{a-e-1} \frac{1}{(1+r)^t} \\
 &\cdot [vl_remun_\tau + aliq_p \cdot vl_remun_contrib_\tau + \mathbf{1}[vl_remun_\tau > teto_\tau] \\
 &\cdot aliq_{rpc} \cdot (vl_remun_\tau - teto_\tau)] + \text{déficit atuarial},
 \end{aligned}$$

VP do custo de professores temporários

$$VP_{\text{professores temporários}} = \sum_{t=0}^{a-e-1} \frac{1}{(1+r)^t} \cdot (1 + aliq_{rgps}) \cdot vl_remun_temp_\tau,$$

em que $aliq_{rpc}$ é a alíquota de contribuição paritária para o RPC, $aliq_{rgps}$ é a alíquota de contribuição patronal para o RGPS, incluindo o SAT (21%), vl_remun e vl_remun_temp são as remunerações dos efetivos e temporários.



As principais premissas para estimativa de custo financeiro para os estados dos efetivos desde a contratação até o fim do vínculo podem ser observadas nesta tabela:

Parâmetro	Valor
Idade de entrada no serviço público do ente federativo	30 anos
Probabilidade de o professor instituir uma pensão por morte na data do óbito	0,15 para mulheres e 1,0 para homens
Diferencial de idade entre homens e mulheres	3 anos
Expectativa de sobrevida na idade de aposentadoria	Tábua de Kaizô e Sugahara (2017), estimada para os servidores federais do poder Executivo em cargos de nível superior, diferenciada por sexo
Crescimento salarial por “mérito”	Implícito nas tabelas remuneratórias de cada rede estadual
Crescimento salarial por “produtividade”	0%
Efeito da inflação	Todo ano as tabelas remuneratórias são atualizadas pela inflação. Desconsidera a inflação ao longo do ano.
Taxa de desconto/juros reais	3% ao ano

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados

A seguir, será explicada a lógica dessas premissas.

A premissa de idade de entrada no serviço público do ente federativo foi baseada nas análises das idades médias e medianas de entrada dos professores efetivos das redes estaduais de acordo com a faixa etária em 2023. A idade média de entrada, calculada como a diferença entre a idade e o tempo de emprego, é igual a 33,3 anos para o conjunto de professores efetivos. A tabela a seguir detalha por faixa etária a idade mediana de entrada:

Faixa etária	Idade média de entrada (em anos)	Idade mediana de entrada (em anos)	Número de observações
Menos de 30 anos	19,2	25,0	6.424
De 30 a 39 anos	28,4	28,0	64.834
De 40 a 49 anos	31,0	31,0	167.144
De 50 a 59 anos	34,7	35,0	173.530
60 anos ou mais	42,0	43,0	67.390
Total	33,4	32,0	479.322

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados

Em relação à pensão por morte, adota-se a premissa de que a mulher institui uma pensão com probabilidade de 15%, e o homem gera uma pensão com probabilidade de 100%. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua confirmam que o diferencial de sobrevivência entre os sexos e a diferença de idade entre cônjuges e companheiros tornam muito mais provável que o homem institua uma pensão. Mais da metade dos homens com oitenta anos ou mais de idade está em união conjugal, sendo de apenas 15% a participação entre as mulheres.

Quanto à idade do beneficiário no momento da instituição da pensão, os dados da Pnad Contínua indicam que a diferença média de idade entre cônjuges e companheiros de sexos opostos tem diminuído com o passar do tempo. Os homens nas faixas de setenta a 79 anos e oitenta anos ou mais são, em média, seis e 8,4 anos mais velhos do que suas esposas ou companheiras, respectivamente. Já aqueles de trinta a 39 anos, de quarenta a 49 anos e de cinquenta a 59 anos são 1,4, 3,1 e 4,1 anos mais velhos, respectivamente. A média global da população brasileira é de 3,1 anos (igual à da faixa de quarenta a 49 anos, em que há mais observações).

Faixa Etária masculina	Número	Homem	Mulher	Diferença
Menos de 20 anos	120.842	18,3	20,7	-2,4
De 20 a 29 anos	4.960.573	25,8	25,7	0,1
De 30 a 39 anos	10.395.751	34,8	33,4	1,4
De 40 a 49 anos	10.548.288	44,3	41,1	3,2
De 50 a 59 anos	8.203.859	54,4	50,2	4,2
De 60 a 69 anos	5.870.040	64,1	59,0	5,1
De 70 a 79 anos	3.060.313	73,8	67,8	6,0
80 anos ou mais	995.516	84,2	75,8	8,4
Total	44.155.182	47,3	44,2	3,1

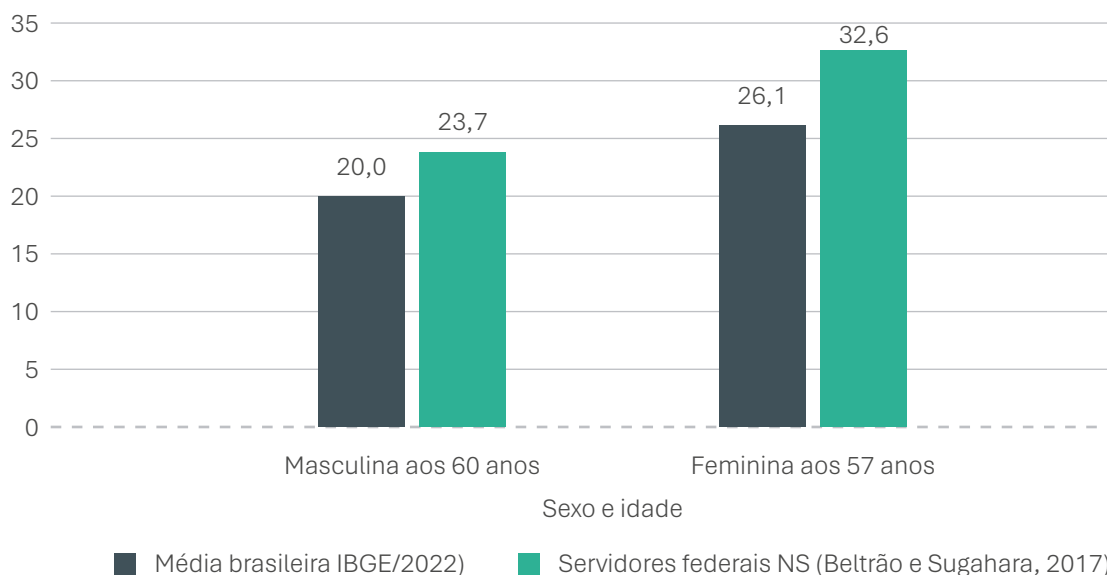
Fonte: Pnad Contínua

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados

Quanto à expectativa de sobrevida na idade de aposentadoria, ela foi baseada no fato de que as servidoras federais em cargos de nível superior apresentam uma expectativa de sobrevida aos 57 anos, que é a nova idade mínima de aposentadoria na maioria dos estados, 6,5 superior à média nacional. O diferencial entre os homens aos sessenta anos é um pouco menor, de 3,6 anos.



Expectativa de sobrevida de homens e mulheres nas novas idades mínimas modais de aposentadoria: 2017 e 2022



Fonte: IBGE e Beltrão e Sugahara (2017)

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados

O crescimento dos salários pode ser desmembrado em duas parcelas. O crescimento “por mérito” é aquele que decorre da progressão do professor na carreira do magistério no âmbito do Estado. Nesse caso, adota-se como premissa a taxa média de crescimento anual obtida de três variáveis disponíveis nos planos de carreira e salários: as remunerações inicial e final, e a amplitude temporal (tempo que um professor leva para chegar ao topo da tabela). O crescimento “por produtividade”, por sua vez, é o reajuste nas tabelas remuneratórias que têm como origem o crescimento da economia e da arrecadação. Neste estudo, considera-se que todo ano as tabelas são reajustadas pela inflação — mas que não há reajuste real, ou seja, o crescimento real “por produtividade” é igual a zero.

O conjunto de premissas para as remunerações (crescimento por mérito de acordo com a legislação de cada estado e reajuste das tabelas de acordo com a inflação) é adequado considerando as informações disponíveis no presente. Mas é possível que o piso nacional do magistério venha a afetar a estrutura de remuneração dos estados (Martins, 2021; Guimarães; Mendes, 2022).

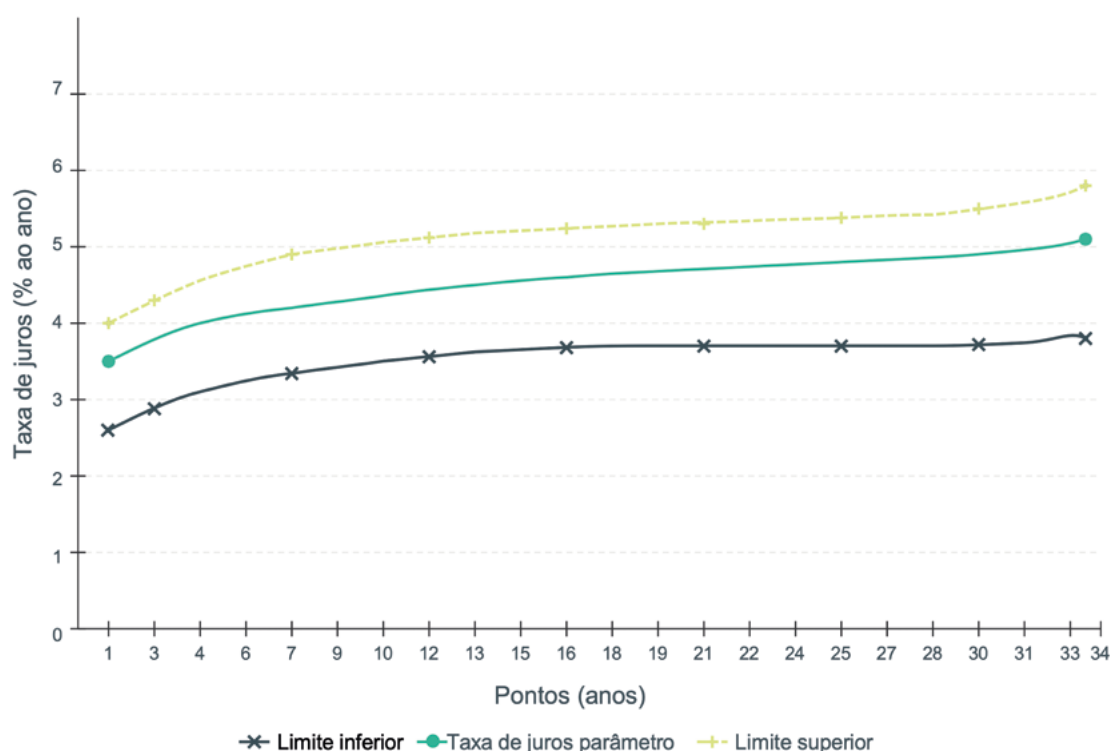
Outra premissa financeira relevante é a taxa de desconto intertemporal, usada para calcular o valor presente dos fluxos de remunerações, contribuições e benefícios a conceder. No regime financeiro de capitalização, a taxa de desconto deve guardar relação com o retorno esperado da carteira dos fundos de previdência — uma vez que as contribuições realizadas no presente irão crescer nesse ritmo. No regime de repartição, a taxa

de desconto também é adotada nas avaliações atuariais como forma de refletir o custo de oportunidade do dinheiro no tempo. Uma interpretação interessante do fluxo de benefícios a valor presente em um regime de repartição é de que ele representa o valor da dívida que o governo do estado deveria emitir hoje para quitar suas obrigações futuras com a previdência.

Dada a importância dessa premissa, os reguladores na área de previdência estabelecem parâmetros para essa variável. A Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) publica anualmente a estrutura a termo da taxa de juros média dos últimos cinco anos (ETTJ-M), valores mínimos e máximos que podem ser adotados pelas entidades fechadas de previdência, de acordo com a duração média das obrigações do plano.

O gráfico a seguir apresenta a taxa de juros parâmetro e os limites inferior e superior. Nota-se que a premissa adotada neste estudo está de acordo com os dados da economia brasileira.

Estrutura a termo da taxa de juros média — 2024



Fonte: Portaria Previc no 308/2024

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados

Para a comparação de custos entre professores temporários e efetivos, também foram feitos cálculos com diferentes cenários, a fim de considerar as diferenças entre diferentes perfis de professores efetivos.

Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
Ano de entrada	Antes de 2003	Entre 2003 e a data de instituição do RPC		Entre a data de instituição do RPC e aprovação de uma reforma nos moldes da Emenda 103/2019		Entre a data de instituição do RPC e aprovação de uma reforma nos moldes da Emenda 103/2019		Após a aprovação de uma reforma da previdência nos moldes da Emenda 103/2019	
Idade de entrada	25	25		25		30		30	
Idade de aposentadoria	50	50		50		55		57	
Valor da aposentadoria	Integralidade	Média das maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 80% do período contributivo		Média das maiores remunerações de contribuição (limitadas pelo teto do RGPS), correspondentes a 80% do período contributivo		Média das maiores remunerações de contribuição (limitadas pelo teto do RGPS), correspondentes a 80% do período contributivo		60% da média das remunerações de contribuição, correspondentes a 100% do período contributivo, mais 2% para cada ano de contribuição que exceder 20	
Valor da pensão por morte	Valor da aposentadoria até o teto do RGPS mais 70% da parcela que exceder esse limite	Valor da aposentadoria até o teto do RGPS mais 70% da parcela que exceder esse limite		Valor da aposentadoria		Valor da aposentadoria		60% do valor da aposentadoria	

Fonte: Legislação Estadual
Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)



O resultado atuarial varia significativamente dependendo do cenário, como pode ser observado na tabela a seguir:

	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5
Contribuições	444.202	413.256	396.605	396.605	417.988
Patronal	206.628	206.628	198.302	198.302	208.994
Do servidor	206.628	206.628	198.302	198.302	208.994
Dos aposentados e pensionistas	30.945	0	0	0	0
Benefícios	1.000.092	771.080	719.401	642.164	436.126
Aposentadoria	993.243	765.426	714.126	636.084	433.503
Pensão	6.849	5.654	5.275	6.080	2.623
Resultado atuarial	-555.890	-357.823	-322.796	-245.559	-18.138
Memo: remunerações	1.475.916	1.475.916	1.475.916	1.475.916	1.573.999

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

A tabela indica que professores efetivos tendem a ter um custo maior, mas com variação significativa entre os cenários. Professores contratados por regras semelhantes à reforma da previdência aprovada pela Emenda Constitucional 103/2019 têm um custo mais próximo de temporários do que nos casos de professores que têm direito a se aposentar com base em regras anteriores ou regras estaduais mais brandas.

Custo total de um professor efetivo em cenários comparado com o de um professor temporário com a mesma remuneração inicial (R\$ constantes)

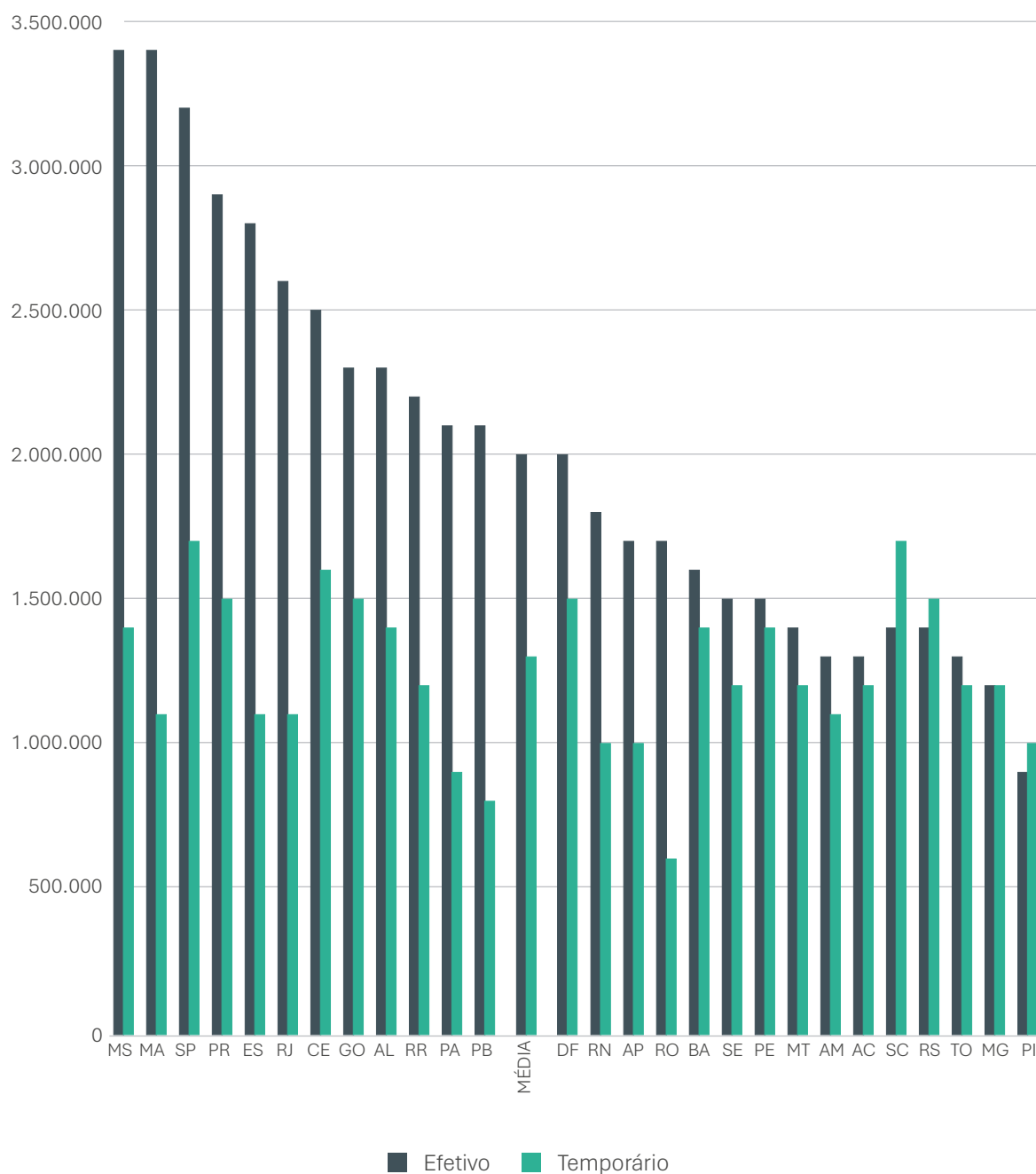
	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5
Professor efetivo	2.238.434	2.040.367	2.002.069	1.924.832	1.808.032
Remunerações	1.475.916	1.475.916	1.475.916	1.475.916	1.573.999
Contribuição patronal ao RPPS	206.628	206.628	198.302	198.302	208.994
Déficit atuarial	555.890	357.823	322.796	245.559	18.138
Contribuição paritária RPC	0	0	5.055	5.055	6.901
Professor temporário	1.307.312	1.307.312	1.307.312	1.307.312	1.366.519
Remunerações	1.080.423	1.080.423	1.080.423	1.080.423	1.129.354
Contribuição patronal ao RPPS	226.889	226.889	226.889	226.889	237.164
Professor efetivo/ Professor temporário	1,71	1,56	1,53	1,47	1,32
Remunerações	1,37	1,37	1,37	1,37	1,39
Previdência (contribuições e déficit atuarial)	3,36	2,49	2,32	1,98	0,99

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados (2025)

O diferencial de custos entre professores efetivos e temporários é comum em diversos estados. No entanto, a magnitude da diferença varia significativamente entre estados, conforme pode ser observado nos gráficos a seguir.



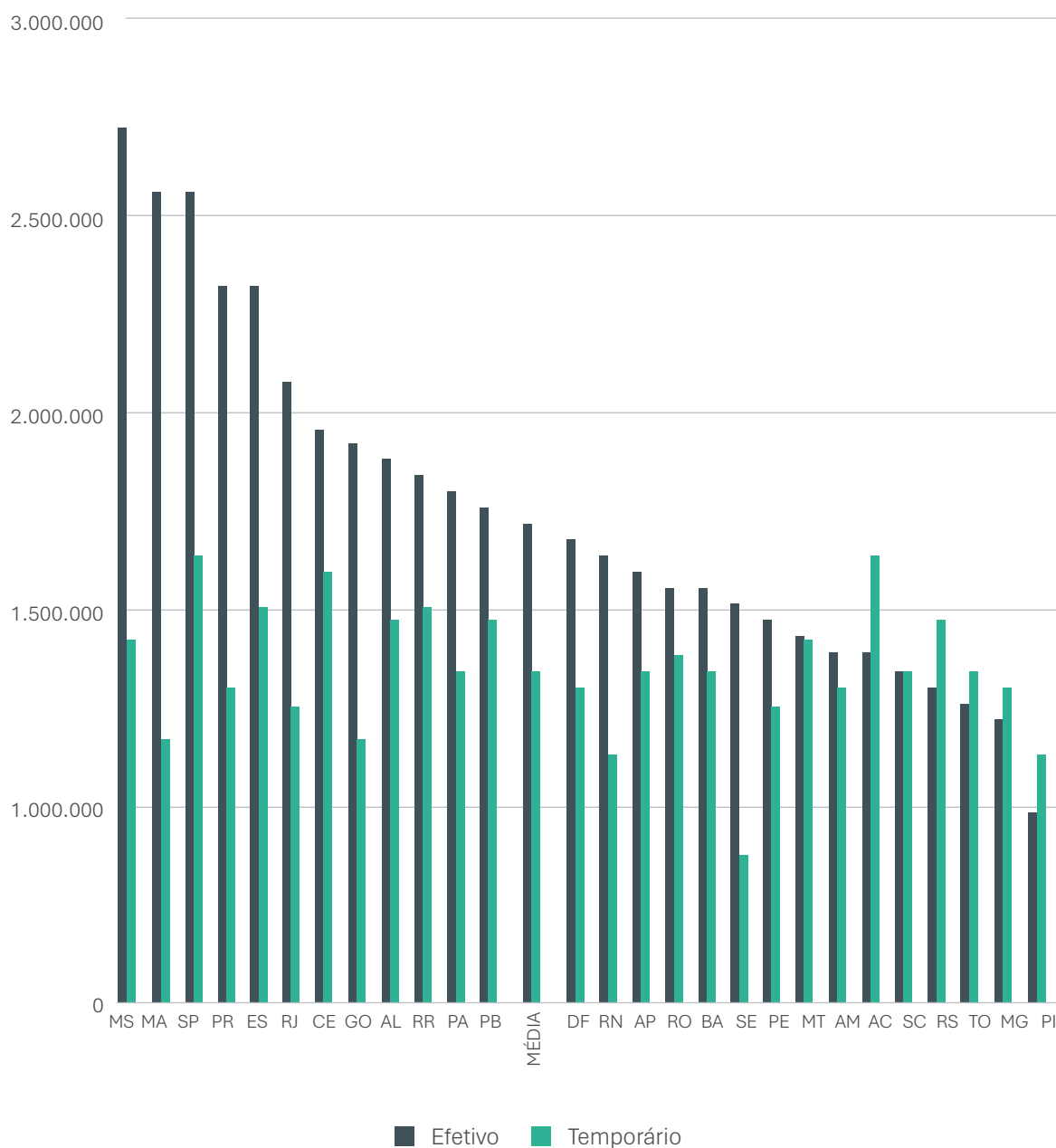
**Comparativo do valor presente do custo de professores efetivos e
temporários do sexo feminino por estado (R\$ constantes) no cenário 1***



*O valor presente assume taxa de desconto de 3% ao ano

Elaboração: Economia Empresarial Consultores Associados

**Comparativo do valor presente do custo de professores efetivos e
temporários do sexo feminino por estado (R\$ constantes) no cenário 1***





9.4. Histórico de programas de ajuste fiscal

A tabela a seguir sintetiza programas de ajuste fiscal que foram importantes nas últimas décadas e influenciaram a evolução das despesas com pessoal, incluindo a contratação de professores.

Programa	Benefícios principais	Requisitos/metodologias/vedações	Estados que aderiram
Novo Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (novo PAF): LCs 156/2016 e 178/2021	Alongamento da dívida por 20 anos e carência para pagamento de juros e principal.	<ul style="list-style-type: none">• Teto para as despesas primárias• em 2018 e 2019 (inflação do IPCA).• Metas para vários indicadores, incluindo Despesas com Pessoal/RCL.	<ul style="list-style-type: none">• 20 estados (AC, AL, PA, MA, CE, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT e GO).• 10 assinaram aditivo postergando as restrições• por 3 anos a partir de 2020.
Regime de Recuperação Fiscal (RRF): LCs 159/2017 e 178/2021	Flexibilização de regras fiscais, operações de crédito e suspensão do pagamento da dívida.	<ul style="list-style-type: none">• Reformas fiscais: teto para as despesas primárias correntes (inflação do IPCA) e outras.• Vedações: diversas, incluindo a admissão ou contratação de pessoal (com algumas exceções, como reposições por contratações temporárias) e a realização de concursos.	<ul style="list-style-type: none">• MG, RJ, RS e GO.• Restrito aos estados• com grave desequilíbrio.
Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus: LC 173/2020	Suspensão dos pagamentos das dívidas, reestruturação de operações de crédito e auxílio financeiro da União para o enfrentamento da pandemia.	Vedações para 2020 e 2021: diversas, incluindo a admissão ou contratação de pessoal (com algumas exceções, como reposições por contratações temporárias) e a realização de concursos.	Todos os estados e o DF
Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF): LC 178/2021	Crédito com garantia da União.	Adotar pelo menos 3 medidas entre as previstas no RRF	<ul style="list-style-type: none">• AP, RN e MA.• Restrito aos estados com Capag C ou D.



Há muitos caminhos para transformar a educação,
todos eles passam pelos professores!

Conheça mais sobre a nossa agenda em
profissaodocente.org.br